AFFORDABILITY AND CHOICE TODAY

DISCUSSION PAPER ON REGULATIONS RELATED TO HOUSING AFFORDABILITY, CHOICE, QUALITY AND INNOVATION

December 1989

A·C·T is a regulatory reform initiative sponsored by the Canada Mortgage and Housing Corporation which is being carried out by:

- the Federation of Canadian Municipalities
- the Canadian Home Builders' Association
- the Canadian Housing and Renewal Association.

This project was partially funded by the Canada Mortgage and Housing Corporation, but the views expressed are the personal views of the author(s) and the Corporation accepts no responsibility for them.

Report prepared by:

Energy Pathways Inc.
500-251 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario
K1P 5J6

For further information about A•C•T, please contact:

Federation of Canadian Municipalities
24 Clarence Street
Ottawa, Ontario
K1N 5P3
Telephone: (613) 237-5221

91-05999/

A·C·T

AFFORDABILITY AND CHOICE TODAY

DISCUSSION PAPER ON REGULATIONS RELATED TO HOUSING AFFORDABILITY, CHOICE, QUALITY AND INNOVATION

December 1989

A·C·T is a regulatory reform initiative sponsored by the Canada Mortgage and Housing Corporation which is being carried out by:

- the Federation of Canadian Municipalities
- the Canadian Home Builders' Association
- the Canadian Housing and Renewal Association.

EXECUTIVE SUMMARY

Affordability and Choice Today (A•C•T) is designed to stimulate regulatory reform action in residential construction, and has as its objectives to promote housing choice, affordability, quality and innovation. A•C•T is an initiative of the National Tripartite Group. The National Tripartite Group is composed of: the Canadian Home Builders' Association (CHBA); the Canadian Housing and Renewal Association (CHRA); and the Federation of Canadian Municipalities (FCM). Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) is providing financial support to the initiative.

A discussion paper was prepared during the development and design of the A•C•T program plan. The discussion paper provides background information on regulatory reform issues facing people concerned about housing choice, affordability, quality and innovation, and discusses initiatives undertaken to address these issues.

The following is a summary of information gathered through a review of regulatory reform literature related to the housing industry. Interviews were also conducted with people identified by the National Tripartite Group, and representatives of non-government associations, industry, and provincial and municipal government. In addition, several group/committee meetings were held.

The areas targetted for regulatory reform action include: land development standards; the land development approval process; the building approval process; the inspection process; and residential renovation. In examining each area, a set of universal issues became apparent. These include the need for: increased familiarity with innovative housing and materials; cooperation between the building industry and government; and public consultation.

A short summary of each regulatory reform area follows.

LAND DEVELOPMENT STANDARDS

Land development standards are established in municipal and provincial land use plans, municipal by-laws and land development agreements. The provisions of land development standards stipulate the type of land use, site-planning requirements and site-servicing requirements.

The purpose of land development standards is to provide for the orderly development of land within the province, region and municipality and to ensure that communities are adequately serviced. Over time, land development standards have contributed to housing quality. However, there is no system in place to monitor the impact of these standards on housing cost.

There are two, overall regulatory reform objectives related to land development standards. The first is to ensure that land development standards result in

housing types, forms and tenures that meet the needs of the community. There are three steps involved in this process. First, present and potential housing needs must be identified; second, a review of municipal land use plans must be carried out, to ensure that policies which allow for the housing needs of the community are in place; municipalities must then review and revise land development standards (especially those contained in zoning by-laws), to ensure that these standards meet current and future community housing needs.

The second objective is to ensure that land development standards are cost-effective. Municipalities and developers can work together to develop and implement a system to monitor and evaluate the costs and benefits of current and potential land development standards. The results of this cost-benefit analysis can then be used to develop a range of standards which can be incorporated into zoning by-laws and land development agreements.

The processes to meet these objectives will involve the following players: municipalities with support from the provinces; the building industry; non-profit housing associations; special needs groups; and the general public.

THE LAND DEVELOPMENT APPROVAL PROCESS

The land development approval process is established by provincial legislation and, in some cases, by municipal by-laws. The purpose of the land development approval process is to ensure the orderly development of land within a municipality. This includes ensuring that proposed developments conform with provincial and municipal land use plans, land development standards and zoning by-laws.

The length of the land development approval process affects both housing cost and housing choice. Delays increase developers' and builders' costs, and these are passed on to the consumer. Delays in the approval process caused when innovative housing types, developments or materials are proposed can contribute to the building industry's preference for conventional housing developments.

One objective of regulatory reform, with respect to the land development approval process, is to reduce the time between submitting a land development application and receiving its final approval. Efficiency must be balanced with careful attention to each application. In some instances, the public should be consulted during the approval process. Also, a fair and expeditious means for the public and the building industry to appeal government decisions must be in place.

Another objective is to establish approval processes and procedures which do not preclude innovative approaches to housing design and construction.

A list of examples are presented below.

1. A service-oriented application and information kit, which would include a list of all required permits and approvals; an outline of the application procedure; application forms; contacts; and all other relevant information, could be developed.

2. A central application and information centre, where information and applications for all permits and approvals necessary for land development could be found, could be established. A pre-application review and check could be carried out prior to application submission.

3. A tracking system to monitor the progress of an application through the subdivision approval process could be developed. Integral elements of this system would include: contact names; establishment of response time frames; and a standard team review process. A computer system could be developed to increase the efficiency of this process.

4. Allocation of staff resources could be reviewed and revised if necessary. This process would involve: identifying and eliminating or minimizing the effect of bottlenecks in the system; and identifying and developing materials to meet the training and education needs of government staff and members of the building industry.

These approaches would involve the following players: approving authorities in consultation with other provincial and municipal departments involved in the land development approval process; the building industry; government appeal bodies and the general public.

THE BUILDING APPROVAL PROCESS

The purpose of the building approval process is to ensure that plans for proposed buildings comply with building regulations. The building approval process may also be used to administer other by-laws, including: zoning; heritage protection and design control. As with the land development approval process, the building approval process affects both housing cost and housing choice. Delays in the process result in increased costs which are passed on to the consumer. The objectives and suggested regulatory reform activities in this area mirror those of the land development approval process.

The players in this area will be: municipalities; the building industry; government appeal bodies and the general public.

THE INSPECTION PROCESS

Chief municipal building officials are responsible for administering various building by-laws and codes. This includes responsibility for: issuing permits; inspecting sites and construction; and enforcing by-laws and codes. Before a building permit is issued, the materials, type of construction and design of the proposed structure must meet building code requirements and municipal by-laws. Once the permit is issued, several types of inspection are required, including: structural, electrical and plumbing inspections.

The objectives of regulatory reform are to ensure that the inspection departments allocate staff resources effectively, that standards are applied consistently, and that the inspection process does not inhibit innovation. Bottlenecks in the inspection process must be identified and addressed. This may involve increasing the number of staff; cross-training inspectors to allow them to conduct inspections in more than one discipline; reviewing and revising the scheduling system (possibly computerizing); and ongoing training and education of staff.

Municipal and provincial building officials and members of the building industry are the players in reforming the inspection process.

RESIDENTIAL RENOVATION

Many of the regulatory issues already discussed apply to residential renovation. However, renovation brings its own set of peculiarities to the regulatory system. In most jurisdictions, the building code for new construction is applied to renovation, despite the fact that a building constructed to previous regulations will not likely meet all the provisions of the current code. The inflexibility of the building code can reduce the economic feasibility of a renovation project, because it requires that the older dwelling be brought up to the new standard.

Residential renovation involving a change-of-use of the existing land and/or dwelling usually requires rezoning of the property, a process which has the potential to be time-consuming. Presently, most residential renovation must go through the same approval process as does new housing, even if the cost of renovation activities is much lower.

The objective of regulatory reform is to ensure that the approval process and building codes and standards do not add unnecessary costs to residential renovation.

One suggested approach is that municipalities and provinces develop a residential renovation building code. Comprehensive guides explaining the use of this code would be developed. Specially-trained staff would be assigned to handle renovations which would speed up the approval process for these types of projects.

The players in these regulatory reform activities would be municipal and provincial government officials, the National Research Council and members of the building industry.

INNOVATIVE HOUSING AND MATERIALS

Changing demographics and lifestyles require new approaches to housing. "Granny flats", manufactured housing, made-to-convert housing and accessory apartments are examples of housing types and forms which meet a variety of housing needs in communities across the country.

The planning and approval process in most municipalities is designed to manage applications which are consistent with the approved planning principles, objectives and policies of the municipalities. In principle, this approach makes sense, but "standard" policies may inhibit the use of innovative designs and materials. For example, approval for innovative projects may take longer than for conventional developments. Delays will occur when the people involved in the policy development and approvals process are unfamiliar with new approaches, specific plans or materials--they will require additional time to evaluate them. Often underlying the lack of familiarity with innovative approaches is the perceived risk of trying something new.

One of the objectives of regulatory reform is to familiarize municipal and provincial officials, politicians and members of the building industry with innovative yet appropriate housing and building practices. Training and education and demonstration projects are ideal tools for meeting this objective. Municipalities and provinces can create guidelines for the approval and use of new materials. Training and education to inform both industry members and government officials on the application of the guidelines would need to be carried out. Demonstration projects provide concrete examples of new and different approaches, and can be used as part of training and education activities.

Players in this approach would be: municipal and provincial government officials; members of the building industry; special needs groups and the general public.

INDUSTRY-GOVERNMENT RELATIONS

Both the building industry and municipalities share an overriding objective--to supply housing to meet market demand. This requires providing a variety of types, forms and tenures of housing at a price people can afford. The impact of reforms to regulatory content and process is widespread. The building industry and government need to share information, exchange ideas and discuss options. This process could be facilitated by: establishing building industry/government liaison committees which would meet on a regular basis; and conducting joint, building industry-government training sessions.

The key players would be municipal officials and building industry members.

PUBLIC CONSULTATION AND EDUCATION

Discussions with industry and government representatives indicate there is a need for a broadly based, public information/education program to increase the public's awareness and knowledge of housing issues and options. The public is concerned about the impact of new and different forms of housing on the characteristics of neighbourhoods. Public education will provide people with the basic information required to evaluate housing projects and policies and their potential impact on the community. The quality of information obtained from public consultation is directly related to the quality of information provided to the public. Public input should be sought: in the development of municipal and neighbourhood land use policies and plans; in the revision of zoning by-laws; and in the planning of specific housing projects.

Players in these activities are representatives of: municipal governments, the building industry, special needs groups, and the general public.

TABLE OF CONTENTS

1.0 INTRODUCTION 1

2.0 LAND DEVELOPMENT STANDARDS 3

2.1 INTRODUCTION

2.2 RESIDENTIAL LAND USE PLANS AND ZONING BY-LAWS 4

2.2.1 Identifying Housing Needs 4
2.2.2 Reviewing Municipal Land Use Plans 4
2.2.3 Reviewing Zoning By-laws 5
2.2.4 Players 5

2.3 LAND DEVELOPMENT STANDARDS 6

2.3.1 Reviewing Standards; Cost-Benefit Analysis 6
2.3.2 Incorporating a Range of Land Development Standards into Zoning By-laws 7
2.3.3 Players 8

2.4 INCREASING HOUSING DENSITY 9

2.4.1 Developing Design Guidelines 9
2.4.2 Consistency with Zoning By-laws 10
2.4.3 Demonstration Projects 11
2.4.4 Players 11

3.0 LAND DEVELOPMENT APPROVAL PROCESS 12

3.1 INTRODUCTION 12

3.2 PRE-APPLICATION PROCESS 14

3.2.1 Developing a Service-Oriented Application and Information Kit 14
3.2.2 Central Application and Information Centre 14
3.2.3 Players 15

3.3 DEVELOPING A TRACKING SYSTEM FOR APPLICATIONS 16

3.3.1 Assigning Responsibility for Tracking System 16
3.3.2 Identifying Contact Persons 16
3.3.3 Establishing Time Frames 16
3.3.4 Establishing a Standard Team Review Process 17
3.3.5 Developing a Computer Tracking System 17
3.3.6 Players 17

3.4 ALLOCATING STAFF RESOURCES IN THE REVIEWING AND APPROVING AGENCIES 18

3.4.1 Addressing Bottlenecks 18
3.4.2 Identifying Staff Training and Education Needs 19
3.4.3 Players 19

3.5 INNOVATIVE HOUSING APPROACHES AND THE DEVELOPMENT APPROVAL PROCESS 20

3.5.1. Review of Approval Process 20
3.5.2 Specific Approval Stream 20
3.5.3 Staff Training and Education 20

3.6 PUBLIC REVIEW PROCESS 21

3.6.1 Information Exchange 21
3.6.2 Players 21

3.7 APPEAL PROCESS 22

3.7.1 Setting Appeal Criteria 22
3.7.2 Allocation of Resources 22
3.7.3 Mediation 22
3.7.4 Players 22

4.0 BUILDING APPROVAL PROCESS 23

4.1 INTRODUCTION 23

4.2 PRE-APPLICATION REVIEW 24

4.2.1 Developing a Service-Oriented Application and Information Kit 25
4.2.2 Establishing a Central Application and Information Centre 26
4.2.3 Players 27

4.3 DEVELOPING A TRACKING SYSTEM FOR APPLICATIONS

4.3.1 Assigning Responsibility for Tracking System 28
4.3.2 Identifying Contact Persons 28
4.3.3 Establishing Time Frames 28
4.3.4 Establishing Standard Team Review Process 29
4.3.5 Municipal Computer Tracking System 29
4.3.6 Players 30

4.4 ALLOCATION OF STAFF RESOURCES IN REVIEW AND APPROVAL AGENCIES

4.4.1 Identifying and Addressing Bottlenecks 31
4.4.2 Identifying Staff Training and Education Needs 32
4.4.3 Players 32

4.5 INNOVATIVE HOUSING APPROACHES AND THE BUILDING APPROVAL PROCESS 33

4.5.1 Review of the Approval Process 33
4.5.2 Specific Approval Stream 33
4.5.3 Staff Training and Education 33

4.6 PUBLIC REVIEW PROCESS 34

4.6.1 Information Exchange 34
4.6.2 Players 34

4.7 APPEAL PROCESS 35

4.7.1 Appeal Criteria 35
4.7.2 Allocating Resources 35
4.7.3 Mediation 35
4.7.4 Players 35

5.0 INSPECTION PROCESS 36

5.1 INTRODUCTION 36

5.2 ALLOCATING STAFF RESOURCES WITHIN INSPECTION AUTHORITY 37

5.2.1 Identifying Problem Areas 37
5.2.2 Increasing Staff 37
5.2.3 Reviewing Inspection Scheduling System 38

5.2.3.1 Conducting Random Inspections 38
5.2.3.2 Computerizing Information and Scheduling 38
5.2.3.3 "On-line" Inspections 38
5.2.3.4 Cross-Training Inspectors 39

5.2.4 Players 40

5.3 DEVELOPING A CONSISTENT INSPECTION PROCESS 41

5.3.1 Discipline-Specific Training Sessions 41
5.3.2 Staff Involvement 41
5.3.3 Players 41

5.4 NON-STANDARD BUILDING MATERIALS AND THE INSPECTION PROCESS 42

5.4.1 Developing Guidelines for the Use of Equivalents 42
5.4.2 Information Dissemination 42
5.4.3 Players 43

6.0 RESIDENTIAL RENOVATION 44

6.1 INTRODUCTION 44

6.2 IMPROVING THE APPLICABILITY OF THE BUILDING CODE AND BUILDING STANDARDS TO RESIDENTIAL RENOVATION 45

6.2.1 Developing a Renovation Building Code 45
6.2.2 Developing a Guide to Residential Renovation Codes 46
6.2.3 Players 47

6.3 RESIDENTIAL RENOVATION AND THE APPROVAL PROCESS 48

6.3.1 Analysis of Approval Process With Respect to Renovation 48
6.3.2 Possible Approaches 48

6.3.2.1 Assigning Staff Specifically to Residential Renovation 49
6.3.2.2 Exempting Minor Works from the Approval Process 49
6.3.2.3 Separate Approval Streams for Small- or Low-Value Projects 49

6.3.3 Staff Education and Training 50
6.3.4 Players 50

7.0 FAMILIARITY OF INNOVATIVE HOUSING AND MATERIALS 51

7.1 INTRODUCTION 51

7.2 TRAINING AND EDUCATION NEEDS 52

7.2.1 Identifying Training and Education Needs 52
7.2.2 Demonstrating Innovative Approaches 52
7.2.3 Players 53

8.0 INDUSTRY-GOVERNMENT RELATIONS 54

8.1 INTRODUCTION 54

8.2 ESTABLISHING LIAISON COMMITTEES 56

8.3.1 Identifying Contact Persons 56
8.3.2 Initial Committee Meeting 56
8.3.3 Identifying Opportunities for Industry-Government Co-operation 57

8.3 JOINT INDUSTRY-GOVERNMENT TRAINING SESSIONS 60

8.4 DEMONSTRATION PROJECTS 61

8.5 PLAYERS 61

9.0 PUBLIC CONSULTATION AND EDUCATION 62

9.1 INTRODUCTION 62

9.2 THE ROLE OF PUBLIC EDUCATION AND CONSULTATION 63

9.3 THE TIME TO INVOLVE THE PUBLIC 63

9.3.1 Policy Changes and Official Plan Review 63
9.3.2 Zoning By-Law Review 64
9.3.3 Specific Projects 64

9.4 THE NEED FOR ONGOING PUBLIC EDUCATION AND CONSULTATION 65

9.5 DEFINING THE PUBLIC 66

9.6 GUIDELINES FOR PUBLIC EDUCATION AND CONSULTATION 66

9.6.1 Ensure that the Public is Adequately Informed 67
9.6.2 Identify and Address Public Concerns 67
9.6.3 Maintain Regular Contact with the Public 67

9.7 THE ROLE OF MUNICIPALITIES AND BUILDING INDUSTRY 68

APPENDICES

A Land Development Standards

B Manufactured Housing

C Land Development Approval Process

D Building Permit Approval Process

E Inspection Process

F Residential Renovation

G City of Ottawa Procedures for Staff Reports to Planning Committee and Council which Require Industry Input

H List of People and Organizations Contacted

BIBLIOGRAPHY

LIST OF EXAMPLES

LAND DEVELOPMENT STANDARDS page

Identifying Housing Needs - Ottawa, Ontario 4

Review of Municipal Land Use Plans - Montreal, Quebec 5

Review of Zoning By-Laws - Ottawa, Ontario 5

Cost-Effective Land Development Standards
- Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing 6
- Alberta Ministry of Municipal Affairs 7

Range of Standards - Toronto Home Builders' Association 7

Increasing Housing Density
- Infill - CMHC 9
- Manufactured Housing - Encinado, California 9
- Demonstration Project - Hamilton, Ontario CHBA/CMHC 11

Design Guidelines and Zoning By-Laws
- District of North Vancouver, British Columbia 10
- St. John's, Newfoundland 10
- Alberta Ministry of Municipal Affairs 11

BUILDING APPROVAL PROCESS

Building Permit Information Brochures - District of North Vancouver, British Columbia 25

Central Application/Information Centre - Ottawa, Ontario 26

Computer Tracking System - St. John's, Newfoundland 29

"Certified Professional Program" - Vancouver, British Columbia 31

Staff Training and Education - Vancouver, British Columbia 32

INSPECTION PROCESS

Computerized Inspection Scheduling System
- Ottawa, Ontario 38
- Toronto, Ontario 39

Cross-Training of Inspectors
- New Brunswick Department of Labour 39
- Ottawa, Ontario 40

Training Courses - Ontario Ministry of Housing 41

LIST OF EXAMPLES (continued)

INSPECTION PROCESS (continued) page

Continuing Education Program for Inspectors - Vancouver, British Columbia 41

RESIDENTIAL RENOVATION

Renovation Code - Province of Ontario 45

Percentage Rule - United States 46

Renovation Guidelines - United States Department of Housing and Urban Development 46

Advisory Service - Ontario Ministry of Housing 47

Specialized Renovation Staff - Seattle, Washington 49

Exempting Minor Works - Ottawa, Ontario 49

Separate Approval Streams - Ottawa, Ontario 50

Renovation Inspection Manual - San Francisco, California 50

INNOVATIVE HOUSING AND MATERIALS

Granny Flats/Garden Suites 53

INDUSTRY-GOVERNMENT RELATIONS

Liaison Committees
BILD Committee - City of Ottawa 57
Urban Development Institute 58

Joint Training Sessions
CHBA - B.C. 60
Urban Development Institute 60

Demonstration Projects - CHBA/CMHC Demonstration Home 61

LIST OF ACRONYMS

CHBA CANADIAN HOME BUILDERS' ASSOCIATION

CMHC CANADA MORTGAGE AND HOUSING CORPORATION

1.0 Introduction

Affordability and Choice Today (A•C•T) is designed to stimulate regulatory reform action in residential construction and has as its objectives to promote housing choice, affordability, quality and innovation. A•C•T is an initiative of the Tripartite Group. The Tripartite Group is composed of: the Canadian Home Builders' Association (CHBA); the Canadian Housing and Renewal Association (CHRA); and the Federation of Canadian Municipalities (FCM). Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) is providing financial support to the initiative.

This discussion paper was prepared during the development and design of the A•C•T program plan. This paper provides background information on regulatory reform issues facing those concerned about housing choice, affordability, quality and innovation, and initiatives undertaken to address them.

The following is a summary of information gathered through a review of regulatory reform literature related to the development and building industry. In addition, interviews were conducted with people identified by the Tripartite Group, representatives of non-government associations, industry, and provincial and municipal government. The majority of the interviews were conducted by telephone. In addition, several group/committee meetings were held.

In order to make the best use of study resources, it was decided at the onset that the A•C•T initiative should focus on problems which are of importance to all parties and on which significant progress can be made in a reasonable length of time. Thus, the research focussed on: defining regulatory reform issues; identifying examples of municipal initiatives to address the issues, the key players involved, the tools used and the benefits of regulatory reform.

The areas targetted for regulatory reform action include: land development standards; the land development approval process; the building approval process; the inspection process; and residential renovation. In examining each area, a set of generic issues became apparent. These include the need for: increased familiarity with innovative housing and materials; cooperation between the building industry and government; and public consultation.

The regulatory issues of rent controls; lot levies; and assisted housing have purposefully been excluded from the scope of this study. The issues of rent controls and lot levies are contentious in some parts of Canada. Many studies of these issues have been conducted, and they have had little effect. Neither of these topics could adequately be addressed by the A•C•T program. In addition, lot levies are a municipal financing issue and, as such, cannot be dealt with by structures designed to foster a streamlined approval process, or demonstration projects.

The suggestions put forth in this paper will indirectly benefit assisted housing projects. However, regulatory reform is not designed to address the affordability problems of those in "core need". If houses could be produced at even half the current costs (which could not be achieved through regulatory reform alone), the "core-need" population would still require financial assistance for housing.

There are many regulations which indirectly affect the production of housing (which are not always under the control of a municipality). These include regulations concerning, environmental protection; natural resource protection; provision of transportation; provision of fire protection; protection of agricultural lands; and the avoidance of municipal bankruptcy, for example. These regulations are not included as key issues in the study; but processes are suggested to ensure that the requirements of these regulatory areas are coordinated expeditiously.

The majority of regulation in the development and building industry is contained in provincial legislation. The province, in turn, delegates authority to municipalities. Given this situation, certain issues will not be relevant in some municipalities--some may not have arisen, and others will have been addressed. Also, specific processes and procedures will vary from municipality to municipality (e.g., the number and types of permits required prior to building a house). The purpose of the research was not to document comprehensively and compare the issues and regulations across the country. Rather, the paper aims to provide a generic picture of the issues and an overview of approaches which have been taken, or could be taken, to address them.

Documenting potential action on regulatory reform and results is an ongoing process--this paper only presents a few of many possibilities. This discussion paper is intended to provide municipalities and the building industry with a list of regulatory reform issues and approaches which can be used to address their specific concerns. It is hoped that the ideas presented will help to stimulate a dialogue among representatives of the building industry, government and the public. This could lead to the initiation and identification of additional regulatory reform activities.

The remainder of the paper is organized as follows. Each chapter begins by clarifying the issue area. Then the objective(s) of regulatory reforms are identified and steps/actions suggested for achieving the objective(s). Where possible, examples of relevant regulatory reform initiatives are provided. Next, the players involved in the achievement of each objective are listed. The appendices include background information on each issue area and a list of people and organizations contacted. A bibliography is also included.

2.0 Land Development Standards

2.1 Introduction

The purpose of land development standards is to provide for the orderly development of land within the province, region and municipality and to ensure that communities are adequately serviced. Land development standards are established in municipal and provincial land use plans, municipal by-laws and land development agreements.

There are three types of land development standards--land-use, site-servicing and site-planning standards. Land-use standards concern the type of use of the land and dwelling (residential, commercial, etc.), and building density and height. Site-servicing standards usually include standards related to roads, storm drainage, water supply, sanitary sewers and utilities. Site-planning standards usually include standards related to: the location of standard buildings, facilities and services. Appendix A provides more background information on land development standards.

There are two objectives in reforming regulations related to land development standards. One objective is to ensure land development standards result in housing types, forms and tenure that meet the needs of the community. Very few municipalities have systems in place to monitor the relationship between the housing needs of their community and their land development standards.

A second objective is to ensure that the costs of land development standards do not outweigh their benefits. Currently there are no processes in place to evaluate regularly the impact of land development standards on the capital cost or maintenance cost of serviced lots.

Much of the discussion about land development standards focuses on decreasing lot sizes and increasing housing density. Thus, there is also a section on devising acceptable ways of designing higher density housing and neighbourhoods.

The following section presents each objective and the steps which can be taken in order to meet these. In addition, some examples of relevant regulatory reform initiatives are presented.

2.2 Residential Land Use Plans and Zoning By-laws

Objective: *to ensure that residential land use plans and zoning by-laws allow for housing types, forms and tenures that accurately reflect the housing needs of communities.*

There are basically three steps involved in this process: identifying housing needs and existing and potential demand for housing in the municipality; reviewing and revising municipal land use plans; and reviewing and revising zoning by-laws. The following is a discussion of each step:

2.2.1 Identifying Housing Needs

Before any action is taken, it is important to identify clearly the demand and need for housing within the municipality, both existing and potential. This requires that municipalities prepare and analyze a profile of the housing stock and population trends within the municipality. With this information they will be able to prepare a long-term projection of housing requirements based on an analysis of the housing and economic markets. Much of the information required to conduct these activities is available, at no- or low-cost, from Statistics Canada.

In addition, municipalities need to consult with the public and special needs groups specifically to assist in identifying and confirming housing issues and needs.

Example

> As part of a comprehensive review of its Official Plan, in 1986-87 the City of Ottawa undertook eight background studies. Studies included: an inventory of existing lands, housing profiles and densities, existing growth potential in the residential sector, existing commercial and industrial floor space, population projections, detailed demographic projections, employment projections, income projections, and industrial land markets. This information was used to develop a profile of existing housing stock, residential development potential and future residential housing demand. The research findings clearly indicated a number of housing issues will likely surface within the next five years (e.g., housing costs may not allow first-time home buyers to enter the housing market).
>
> Next, a number of alternative approaches to addressing the issues were explored. This process involved extensive public consultation through the use of issue papers, discussion papers and public meetings. Public response to these papers is now being used to prepare policy recommendations for the Planning Committee and City Council which, when approved, will form the basis of the revised Official Plan.

2.2.2 Reviewing Municipal Land Use Plans

Once housing needs are identified the provinces and municipalities can conduct a review of land use policies. This includes those formalized in the official land use plans and unofficial policies which have been adopted over time. With this information, provinces and municipalities are in a position to

develop policies which allow for a range of housing types, tenures and forms. As part of this process, provinces and municipalities need to consult with parties who will be affected by land use plan revisions (other government agencies, non-profit and profit builders, developers, planners, public groups, etc.).

Example

The City of Montreal has recently reviewed and revised its housing and land use policy. The new policy contains a number of measures targeted towards reducing housing costs and increasing house choice in tenure, type and form. These include: measures for helping people to stay in their own neighbourhoods, for example, through encouraging home sharing and renovations; measures to support the growth of the housing stock, for example, through reviewing regulations; and measures to maintain the existing housing stock, for example, through reviewing the National Building Code and its impact on renovation activity. This review involved extensive public consultation, led by the City's planning, housing and public works departments.

2.2.3 Reviewing Zoning By-laws

The next step in the process is for municipalities to review and revise zoning by-laws to meet current and future community housing needs. Similar to revising land use plans, this will involve a comprehensive review of zoning by-laws and revisions keeping in mind the findings of the first step--identifying the housing needs of the community. To prevent problems in implementation, municipalities should consult with parties who will be affected by zoning by-law revisions (builders, developers, planners, public groups, etc.).

Example

The City of Ottawa is undertaking a comprehensive review of residential categories of zoning by-laws. The City's comprehensive zoning by-law was adopted in 1964 and is comprised of 18 residential zones. Since 1964 there have been approximately 500 site-specific amendments to these zones. The City has recently completed a comprehensive review of its Official Plan, and changes to zoning by-laws will be required before some of the new residential policies can be implemented. The cost for the review is $400,000 (over two years). The cost will be shared by the Ontario Ministry of Housing and the City of Ottawa.

2.2.4 Players

- Municipalities take the lead in identifying housing needs and reviewing land use plans and zoning by-laws.
- Consultation between the municipality and the business community, community associations, special needs groups, the building industry, and the general public.

2.3 Land Development Standards

Objective: *to ensure land development standards are cost-effective in both the short-term and the long-term.*

2.3.1 Reviewing Standards; Cost Benefit Analysis

In order to meet this objective, reasons why the standards exist in their current form need to be identified. Then a system needs to be developed and implemented for monitoring and evaluating the costs and benefits of current and potential land development standards, especially those standards for which the reasons and/or conditions have changed.

The specific activities involved are:

- municipality and building industry identifying aspects of land development standards that are a concern/priority;
- province and/or municipality identifying reasons why land development standards exist in their current form;
- province and/or municipality identifying initial costs and benefits of present and alternative land development standards;
- province and/or municipality identifying maintenance costs of site servicing infrastructure; and
- province and/or municipality updating the cost and benefits of land development standards every five years.

Examples

Numerous studies target land development standards as a potential area for cost savings. A report prepared by the Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing[1] examined the effect of lower site servicing and spatial standards on the costs of four subdivision designs for typical urban sites.

Among the changes to the site-servicing standards studied were:

- elimination of all storm service connections to individual lots;
- the placement of sanitary service lines in the same trenches as the water service lines with one trench for every two units; and
- educed road widths.

Among changes to the spatial-standards studied were:

- reduction in lot depths and/or widths;
- reduction in road allowances; and
- creation of common amenity and park spaces.

The estimated savings resulting from the proposed standards varied from $6,300 in smaller communities to $8,200 in metropolitan areas (these are 1983 dollars). Of the savings, approximately 28 percent result from changes to the engineering

---

[1] Government of Ontario, Ministry of Municipal Affairs and Housing. Urban Development Standards, a Demonstration of the Potential for Reducing Costs. January 1983. Second edition.

standards and 70 percent resulted from changes to site planning standards--particularly increases in density.

A helpful tool for both municipalities and developers would be a set of guidelines for assessing the impact of alternative development standards and plans.

In 1986, the Alberta Ministry of Municipal Affairs examined each element of subdivision design (waterworks, sanitary sewers, storm drainage, etc.) and the basic or generic principles involved in its design. Then, some modifications to the current standards were suggested. Next, the construction costs of suggested and traditional subdivision standards were compared. Annual maintenance and operational costs of the two designs were also compared, using data obtained from three Alberta Municipalities. (The findings are presented in Residential Subdivision Servicing and Design Practices, 1986.)

A separate booklet contains assessment forms for each subdivision element which could be used by municipalities. The forms include a range of current standards, a brief analysis of possible cost-saving measures to consider, and a suggested standard. The use and regular review of these forms by municipalities can provide valuable information on the costs of land development standards, allowing municipalities to decide whether to maintain their current standard or adopt a new standard on any of the elements described.

2.3.2 Incorporating a Range of Land Development Standards into Zoning By-Laws

Land development standards are specified in zoning by-laws and land development agreements. Thus it is necessary to ensure that the information garnered from the cost-benefit analysis of the standards is incorporated into these documents. Municipalities can work together to assess the impact of land development standards on land development costs. In addition, municipalities can work together to standardize site planning and engineering standards in adjacent municipalities.

Specific activities include:

- municipalities developing a comparison of land development standards of adjacent municipalities;
- municipalities, builders and developers working together to develop a range of land development standards to be used within adjacent municipalities; and
- municipalities incorporating a range of land development standards into land use plans, zoning-by-laws and land development agreements.

Example

Municipalities are concerned about the effect of reduced standards on maintenance costs. However, some reduced standards are already tested. The Toronto Home Builders' Association "1988 Affordable Homeownership Charrette" found that by combining the most cost-effective standards from the various municipalities in Greater Metropolitan Toronto, servicing cost savings of

10-15 percent can be achieved. Examples cited of some of the more economical site servicing standards currently used in Metro Toronto include: common trench construction for storm and sanitary sewers; curvilinear sewers, which reduce the number of manholes required; polyethylene service connections on water mains; curbs on roads only when top course paving is placed; and sidewalks on one side of the street except on arterial roads--no sidewalks on cul-de-sacs or short crescents.

Another approach is to develop a range of standards, rather than rigid specifications. The objective of this approach is to allow the developer to reduce capital costs while ensuring municipalities can minimize operation and maintenance costs. The use of a range of standards increases flexibility while providing municipal staff and developers with clear guidelines for permitted design features.

2.3.3 Players

- Municipalities take the lead in cost benefit analysis.
- Consultation between the municipality and the land development and building industry regarding priority areas and implementation.

2.4 Increasing Housing Density

Objective: *to devise acceptable ways of designing houses and neighbourhoods while increasing the number of residential units per hectare.*

Many suggestions concerning land development standards relate to increasing housing density. When density is increased it is especially important to consider the effect on the interior layout of the dwelling, appearance of the neighbourhood, the use of community services, and the quality of life of potential occupants and existing neighbours.

2.4.1 Developing Design Guidelines

The first step is for municipalities, non-profit housing organizations, developers, builders and planners to work together to develop design guidelines for moderate- to high-density and infill housing projects. Part of this work will involve reviewing models which already exist.

Example

Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) has published a series of advisory documents which demonstrate the application of recommended standards for residential site planning. One of the documents focuses on infill development (New Housing in Existing Neighbourhoods: Advisory Document, CMHC, 1982). The documents discuss the factors influencing the development of infill and design guidelines to help resolve typical planning and design problems.

Unattractive, poorly planned, manufactured home developments prompted the enactment of provisions that severely limit or prohibit manufactured housing. In general, the appearance of manufactured homes has improved; some are virtually indistinguishable from site-built. Others, however have retained the look of the traditional single-section mobile home--with a long, narrow body and little or no roof pitch or roof overhang. Recognizing that manufactured homes are an affordable housing alternative, some communities have developed design guidelines for manufactured housing. (see Appendix B for more detailed information on manufactured housing).

Example

In Encinado, California, general appearance controls apply to manufactured housing. The following provisions apply to manufactured homes permitted on individual lots in the single family residential zone.

- The unit must be installed on a foundation system in compliance with all applicable requirements of the Uniform Building Code to the satisfaction of the building department director.
- The home must be covered with an exterior material usually used on conventional dwellings to the satisfaction of the planning department.
- The roof must be constructed of shingles or other material customarily used for conventional dwellings to the satisfaction of the planning department.

These provisions are similar to those of many other communities in California, where state law prohibits the exclusion of manufactured housing from residential neighbourhoods but allows local governments to set standards for roof and siding materials and roof overhang.

2.4.2 Consistency with Zoning By-Laws

Once design guidelines are adopted, municipalities need to ensure that design guidelines are consistent with zoning by-laws. If they are not, zoning by-laws need to be revised accordingly.

Examples

The District of North Vancouver is preparing design guidelines which reflect the concerns of the public and the unique needs of the sites. (Much of the residential construction occurs on the side of a mountain.) This has involved an extensive study by consultants directed by a committee composed of industry and government officials. Specific issues examined in the study included: appearance of bulk; building envelope; site servicing and site planning standards; infill; streetscape; sloping lots; and floor-site ratio. The study recommendations are currently being reviewed by Council and staff. Then the zoning by-law will be reviewed and revised to incorporate the appropriate recommendations.

As part of the revision of zoning by-laws to reflect design guidelines, municipalities can consider including innovative zoning techniques in order to increase the flexibility of zoning by-laws with respect to density (e.g., density bonuses, conditional/contract/floating zones, accessory apartment ordinances, housing in mixed use developments, etc.).

Example

The City of St. John's, Newfoundland, has provisions within its zoning by-laws for "contract zones". Contract zones are zones for which the land development standards are negotiated under contract, rather than through a by-law. In St. John's, contract zones primarily apply to infill developments and the conversion of single family homes to up to four units. Based upon the current density of the zone, and the nature of the development, a builder may apply to council for an additional extra unit, thus increasing the present density.

In the Greater Vancouver Regional District, many municipalities allow for density bonuses within their zoning by-laws. A density bonus usually allows for increased density in exchange for the provision of certain amenities or housing types (e.g., covered parking, open space, affordable housing, solar orientation).

Municipalities can make provisions for specific types of housing, such as manufactured housing, in zoning new subdivisions (e.g. make provisions for mobile home parks, along with some design guidelines).

Example

The Alberta Ministry of Municipal Affairs is currently undertaking a study to review site planning and design guidelines as they apply to mobile homes. The Ministry is considering mandating municipalities to pre-zone for manufactured housing, and wants to ensure that the appearance of developments with manufactured homes maintains community standards.

2.4.3 Demonstration Projects

Once the design guidelines are implemented builders can work with architects, planners, etc. to develop demonstrations of higher density housing (and neighbourhoods) that would meet current and future housing needs. Alternatively, demonstration projects could provide a test of potential design guidelines.

Example

In 1989, the Hamilton Home Builders' Association, with the cooperation of CMHC and the City of Hamilton designed a "made-to-convert" demonstration home for the 1989 annual Canadian Home Builders' Association Conference. The objective of the home was to demonstrate the potential for designing and building new residential units with the built-in capacity to be converted from a duplex to a 2,000 square-foot single-family dwelling--and back again. Alternatively, the home could be converted from a single family home, to a home with an accessory apartment.

From the outside, the house looks like a basic two-level stone and wood house, but its split-level entrance can be easily converted to open into two separate living spaces. Considerable attention was paid to designing the interior to make the best use of each 1,000 square-foot area.

This is just one example of how density can be increased in neighbourhoods. In this case, a single-family dwelling neighbourhood appearance could be retained. In fact, the Hamilton Home Builders' Association and the City of Hamilton are examining the possibility of including similar house designs in a new subdivision in Hamilton.

2.4.4 Players

- The building industry, especially professional planners, architects, builders in consultation with municipalities would take the lead in developing design guidelines and demonstration projects.
- Municipalities would take the lead in ensuring zoning by-laws maintain consistency with the design guidelines and in developing innovative zoning techniques.

3.0 Land Development Approval Process

3.1 Introduction

The purpose of the land development approval process is to ensure the orderly development of land within a municipality. This includes ensuring that proposed developments conform with provincial and municipal land use plans, land development standards and zoning by-laws. While the process varies among provinces and municipalities, most systems have provisions for:

- ensuring citizen participation;
- solving special development problems or technicalities;
- requiring financial contribution towards community infrastructure through development agreements;
- allowing both municipal councils and the province to examine applications from the perspective of the efficient and economical provision of municipal services (e.g. water, sewer, electricity, roads, parks, etc.);
- recognizing interests of the broader community; and
- appealing decisions.

Some local municipalities are the approving authority for local land development, in other cases it is the province and/or regional municipality. In all instances, the application is circulated to the local municipality for review and comment.

The land development approval process affects both housing costs and housing choice. The length of the land development approval process directly affects developers' costs: delays result in significant costs in lost time and opportunity, in interest and tax payments on land, and in slow responses to quickly changing markets. Developers need to recover their costs; these costs are transferred into the price of lots and thus into the cost of houses.

The length of the land development approval process can also contribute to developers' preference for conventional housing developments--especially if the quickest way to obtain approval is to be non-controversial and adhere to existing land use plans and zoning by-laws. This is unfortunate when existing land use plans and zoning by-laws are unresponsive to the housing needs of the community.

Thus the overall objective of regulatory reform with respect to the land development approval process is to reduce the time between submitting an application until final approval is received. This can be accomplished through a number of changes at each stage of the approval process. First, some work needs to be done prior to the application being submitted to ensure it is complete, including allowing the approving authority to review the application prior to submission to identify potential problem areas.

Once the subdivision application is accepted by the approving authority, developers and officials need to be able to track its progress. This involves ensuring that staff resources are allocated effectively in the approving and reviewing agencies. In addition, the progress of the application should be predictable to assist both industry and officials in planning their activities.

Approving authorities recognize the need for public review of development proposals. The issues surrounding land development are becoming increasingly complex; and the public is showing more interest in reviewing proposals. This creates a challenge for governments and developers to find a balance between efficiency and consultation.

One of the objectives of REACH is to increase housing choice. This means encouraging and permitting innovative approaches to housing developments. Established approval processes and procedures need to be reviewed and revised to ensure that non-standard development approaches and designs are not being unduly delayed.

Once a decision is made about the application, most provinces have a means for appealing government decisions. (Sometimes there is more than one type of approval required per application, for example, official plan amendment, rezoning and subdivision. Usually the decision on each approval can be appealed.) While it is important to provide for fair appeal of government decisions, it is also important that the process proceeds expeditiously.

The following section presents six land development approval process objectives which address the points raised above, and the steps or actions which can be taken to meet them. As in the previous section, examples of regulatory reform initiatives are included.

3.2 Pre-Application Process

Objective: *to have the subdivision application form submitted with all the appropriate information; and to allow the approving authority and the local municipality to comment prior to submission of the subdivision application.*

These two objectives can be met through two main areas of activity: the development of a service-oriented application and information kit; and the development of a central application and information centre. These activities could be carried out concurrently. An application and information kit would be a key tool/service of a central application and information centre, thus it will be discussed first.

3.2.1 Developing a Service-Oriented Application and Information Kit

Most provinces and some municipalities have prepared a guide to the subdivision approval process for potential applicants. However, the guides tend to be either extremely technical or very brief and superficial. Also very little information is provided about the approval criteria for each type of approval required or the process of rezoning or amending land use plans.

A complete application and approval information package could be distributed to developers when they inquire about the development approval process. The information package should include a list of all required permits and approvals, together with an outline of the application procedure, application forms, names of contacts and other relevant information.

Part of the process of developing an information package is identifying the types of information required and a suitable format. In addition, application forms can be reviewed and revised if necessary to ensure that all the required information is requested at the time of submission. It may also be helpful to standardize application forms for the various approvals, for example, land use plans and zoning amendments.

The development of the information kit and revisions to application forms should be done in consultation with the building industry. In addition the building industry associations need to coordinate information sessions for developers to ensure they understand the requirements of the subdivision application process.

3.2.2 Central Application and Information Centre

The centre would be an office where information and applications for all permits and approvals necessary for land development could be found and inhouse staff would be available to assist applicants. One of the objectives of centre staff is to ensure that the application is complete prior to submission. One of the easiest ways to do this is to develop a standard checklist for use by the

approving authority and applicants, which identifies the presence or absence of required information. Both the approving authority and the applicant should have a copy of the checklist; the application is not accepted unless the checklist is complete.

The centre would be responsible for providing developers with information relating to land use plans, zoning by-laws, and the development approval process, in addition to providing the names and telephone numbers of officials the developer might need to contact to track the progress of the application.

The approving authority and the local municipality should also offer the opportunity for formal pre-application reviews, to identify any obvious deficiencies and potential problems as early as possible in the application process. Also, it would be useful for applicants to approach government officials to ensure the application is complete prior to submitting it. These latter two activities do not require a central application and information centre, however, in some cases it would be the ideal place for this activity to occur (i.e., where the local municipality is the approving authority).

3.2.3 Players

- Approving authorities in consultation with other provincial and municipal departments involved in the land development approval process and the building industry.

3.3 Developing a Tracking System for Applications

***Objective**: to have in-house review of the subdivision application which is predictable and trackable.*

In order to meet this objective a tracking system needs to be developed to monitor the progress of an application through the subdivision approval process. This will include: establishing people responsible for the application in each of the agencies involved in the review process; providing the applicant and approving authority with contact names; and developing time frames for responding to proposals. It may also involve a team review process and computerization of development information.

3.3.1 Assigning Responsibility for Tracking System

The first step is to assign one department (e.g., Ministry of Municipal Affairs, Building Branch) as primarily responsible not only for receiving the application but also for distributing and tracking the application. This provides the applicant with a central contact point and ensures that all the required parties receive the application.

In most provinces, numerous departments and agencies are involved in the approval process. Within each department involved, assigning one staff member to be primarily responsible for each application would provide both the applicant and the municipality with a contact for information about the status of the application. A mechanism should be put in place that would ensure that the person responsible in each department can be made aware of the names of responsible people in other departments and agencies.

3.3.2 Identifying Contact Persons

Once the responsible people are identified, the approving authority should notify the applicant, providing the contact names and phone numbers. If problems occur and/or the applicant wishes to have more information about the application, the various contact people should be able to advise both the applicant and the other agencies involved.

3.3.3 Establishing Time Frames

The departments involved in the approval process should work together to establish reasonable time frames for response to applications, which can then be made known to the applicant. One option is to establish time limits for response.

While imposing deadlines is difficult to implement since many factors contribute to delays (including incomplete application forms, staff illness, staffing levels elections, etc.), the establishment of target dates has some benefits.

Departments can be motivated to process proposals quickly if deadlines are set, and deadlines can be tied to staff incentives.

Another approach is to set a maximum number of extensions to stated time limits, or to establish a fixed outside limit for a decision. The responsible persons in the departments involved should be aware of the time frames for response in their own and other departments and agencies.

3.3.4 Establishing a Team Review Process

As many agencies are involved in the approval process, and have the power to establish conditions for approval, it makes sense for the approving authority to establish a team review process. In this situation, within each relevant department, a preliminary assessment of the proposal is conducted. Potential problems and conditions are identified. Then, qualified representatives from each reviewing agency meet to review and discuss the proposal. The group identifies and reviews the conditions set to ensure that they do not conflict. One collective assessment of the proposal is produced. This approach has the advantage that developers are not presented with many separate reports with potentially conflicting requirements.

3.3.5 Developing a Computer Tracking System

As part of improving the tracking of development information, the approving authority can work with other agencies to design, establish and maintain a computer system. All the information on the application would be maintained on the system, including: background information on the applicant; the type of development; the various contact people in each agency; the status of various approvals (received, in progress, completed); the conditions established, etc. In addition, relevant information about the land parcel (zoning, services available, soil conditions, etc.) should be included in the data base.

This serves several purposes: information on the status of the approval can be found easily; staff can regulate work loads; and performance statistics can be compiled easily (e.g., number of applications received, in progress, and completed per time period).

3.3.6 Players

- Approving authority in consultation with other provincial and municipal departments involved in the land development approval process and the building industry.

3.4 Allocating Staff Resources in the Reviewing and Approving Agencies

Objective: *to ensure staff resources are allocated effectively in the approving and reviewing agencies.*

In order to meet this objective, a review of the approval process must be undertaken in all the departments involved, and steps taken to address the problems identified.

3.4.1 Addressing Bottlenecks

First, actual and potential bottlenecks in the approval process need to be identified. This will involve an analysis of the approval process so that the approving authority can develop a profile of work activities and levels by season and reviewing agency. This can be conducted at the local level even if the municipality is not the approving authority. The local municipality should take responsibility for conducting this activity with the various municipal reviewing agencies (e.g., engineering, parks, utilities, etc.).Next the approving authority needs to address the problems which were identified by the analysis. At a minimum this will include:

- approving authority and reviewing agencies changing the routing of the application;
- approving authority and reviewing agencies reassigning/hiring staff;
- approving authority and reviewing agencies using temporary staff, transfers, secondments and overtime to deal with variable workloads.

Other approaches include:

- approving authority establishing a team review process; and
- approving authority establishing a mechanism to certify professionals to conduct their own plans examination. Alternatively, certified professionals could be hired on contract basis.

Example

Certified professionals

If delays are seasonal, it may be more beneficial to consider alternative ways of meeting demand. Staffing limitations can be addressed by utilizing the resources of a professional who is already involved in the project. This concept ranges from certifying professional architects and engineers to conduct their own plan examinations, to certifying a pool of professionals who could be hired by industry or government to conduct various parts of the approval process.

3.4.2 Identifying Staff Training and Education Needs

Once the approval process has been reviewed, staff training and education needs must be identified. This would include staff within the approving authority and reviewing agencies. Then the approving authority needs to provide staff with the appropriate training and education. Training and ongoing education will help people to perform their present jobs well. If staff are reassigned or the approval process changes, training and education will be required to assist in the transition to the new system. In some situations, staff may require additional training and information to keep up-to-date with new housing policies and approaches to the approvals process.

Training includes formal workshops and seminars, in addition to staff meetings and ongoing performance monitoring. Topics should include specifics and procedures of the approvals process, terminology, an introduction to manuals, application forms, etc. In addition, information on the development industry, provincial and municipal housing policies and customer relations would provide a context for staff activities.

3.4.3 Players

- Approving authority (province/municipality audits its own approval process and coordinates an audit of the approval process in other reviewing agencies).
- Provincial approving authority and municipalities work together to identify, develop and deliver education and training materials.

3.5 Innovative Housing Approaches and the Land Development Approval Process

Objective: *to keep non-standard development approaches from being unduly delayed.*

This objective is closely linked with two other objectives: ensuring staff resources are allocated effectively in the approving and reviewing agencies; and having an in-house review of the subdivision application which is predictable and trackable.

3.5.1 Reviewing the Approval Process

A review of the approval process will determine if specific types of projects are being delayed, reasons for delay and length of delay. Reasons for delay will likely be related to process (e.g., need for land use plan or zoning amendment) or content (e.g., familiarity of the staff with proposed designs or materials). More often than not, atypical, innovative housing developments will be delayed. Process issues should be addressed in part through the use of a tracking system (delays can be identified before they become unreasonable), and also through the establishment of time frames for response.

3.5.2 Specific Approval Stream

Another method of addressing the problem is to establish policy which determines a specific approval stream for atypical developments. However, in our preliminary consultations it was often stated that "fast-tracking" or giving certain types of proposals special approval streams was contrary to the philosophy of government services.

3.5.3 Staff Training and Education

Content issues can be partially addressed through staff training and education. Atypical housing approaches run into regulatory problems at every turn, from land development standards, to the approval process, to the inspection process. The problem is the non-familiarity of all players, not just staff, with atypical housing designs and material. Thus, a section has been set aside to deal specifically with the topic (see chapter 7: "Familiarity with Atypical Housing Types, Forms and Tenures").

3.6 Public Review Process

***Objective**: to have a public review of projects prior to their approval by municipalities and provinces that is satisfactory to all parties.*

Any effort to reform regulations which have the potential to introduce new and innovative housing developments into a neighbourhood must consider the considerable resistance which has been shown by the public. There are many examples of the "Not In My Back Yard" (NIMBY) syndrome. New development, redevelopment and subsequent new populations can change the physical character of a neighbourhood and create unease in a community. Concerns include the impact of the development on: property values; parking and traffic; green space; and neighbourhood appearance.

3.6.1 Information Exchange

The municipality and/or developer needs to take responsibility for providing the public with clear, timely information about the project while it is still in the approval stage. This will require the approving authority to have detailed, yet non-technical, information about proposals readily available. In addition, there needs to be a system in place to disseminate information and respond to public concerns.

Ongoing contact between the provincial and municipal planning department and the community, and early contact between the developer and the community will facilitate obtaining public input early on in the process, before the developer and reviewing agencies have contributed substantial resources into the approval process.

The concern for public input and public consultation arises in several of the issue areas. Thus a specific section identifies steps/actions regarding public consultation (see chapter 9: "Public Consultation").

3.6.2 Players

- Municipality consults with community on ongoing basis.
- Building industry establishes contact with community in the early stages of the project.

3.7 Appeal Process

Objective: *to provide for appeal of government decisions in a fair and expeditious manner.*

Each province has some form of appeal process. The appeal process can be a valuable mechanism for reviewing decisions made by government. However, if not conducted fairly and efficiently, the appeal process can also create and contribute to delays.

3.7.1 Setting Appeal Criteria

The first step is to develop specific criteria for accepting appeals. Specific activities include:

- approving authority and appeal body establish criteria for appealing decisions;
- appeal body make appealing criteria readily available to the public, the building industry and relevant government agencies; and
- appeal body apply criteria consistently when deciding whether or not to accept an appeal.

3.7.2 Allocation of Resources

Next, the allocation of resources to appeal bodies needs to be reviewed to ensure that hearings can be conducted without delay. Possible alternatives to the formal appeal processes need to be examined. For example, a pre-hearing process, to assess the legitimacy of the appeal, would enhance the efficiency of the appeal process by dismissing frivolous appeals immediately.

3.7.3 Mediation

Mediation is another approach. The appeal process is potentially time-consuming and costly. Mediation may serve as an alternative or as part of a preliminary hearing process. This would require the approving authority and the appeal body to establish an agency or individual to be available to mediate the disagreement.

3.7.4 Players

- Appeal bodies, in consultation with approving authorities at provincial and municipal levels.

4.0 Building Approval Process

4.1 Introduction

The purpose of the building approval system is to ensure that the plans and materials for the proposed building comply with building codes and regulations.

In more complex projects, a number of different approvals are required before construction can begin. A building permit is required for the construction of a new building or structure--for additions, for fireplaces and wood stoves, and for most alterations. Separate, but construction-related permits, may also be required. These including: plumbing; swimming pool enclosure; and demolition permits.

Other approvals and permits which might be required prior to issuing a building permit include:

- **minor variance or a zoning by-law amendment**--if construction or alteration does not conform to the zoning by-law;
- **site plan control approval**--if property is located in a designated site plan control area;
- **heritage permit**--if property is located in a heritage conservation district; and
- **design control approval**--if property is located in a designated design control area.

Some provinces have development permits to regulate zoning by-laws. In B.C. and Alberta, for example, a development permit relates only to zoning, while a building permit relates to construction aspects. However, a development permit is required before a building permit will be issued (in New Brunswick a development permit is used as a tool to administer regional plans).

The process to obtain building approval varies from municipality to municipality but most systems have provisions for:

- submission, review and evaluation of detailed architectural, mechanical, electrical and structural drawings;
- issuing permits;
- charging permit fees;
- establishing citizen review processes for "atypical" or potentially controversial projects; and
- appealing decisions.

As with the land development approval process, the building approval process affects both housing costs and housing choice. The length of the process directly affects builders' costs: delays result in costs in lost time and opportunity, in financing, and in slow responses to quickly changing markets. Builders need to recover their costs; these costs are passed into the price of houses.

The length of the building approval process can also contribute to builders' preference for conventional housing developments--especially if the quickest way to obtain approval is to be non-controversial and adhere to existing land use plans and zoning by-laws. Existing land use plans and zoning by-laws may be outdated and may not reflect the present housing needs of the community.

The overall impact of regulatory reform with respect to the building approval process is to reduce the time between submitting an application until final approval is received. This can be accomplished through a number of changes at each stage of the approval process. Many of the suggestions are similar to those raised in the discussion of the land development approval process. The following section presents seven regulatory reform objectives for the building approval process. The objectives and suggestions presented focus on the building permit approval process, however, they also apply to the other approval processes which may be involved in obtaining a building permit (e.g., development permit). As in the previous section, examples of regulatory reform initiatives are included.

4.2 Pre-Application Review

Objectives: *to have the application forms submitted with all the appropriate information; and to allow the municipality to comment prior to submission of the applications.*

These two objectives can be met through two main areas of activity: the development of a service-oriented application and information kit; and the development of a central application and information centre. These activities could be carried out concurrently. An application and information kit would be a key tool/service of a central application and information centre, and will be discussed first.

4.2.1 Developing a Service-Oriented Application Information Kit

Some municipalities have prepared a guide to the building approval process for potential applicants. The information package should include specific information on all potentially required permits and approvals, together with an outline of the application requirements, application procedure, application forms, application fees and contact names and telephone numbers for more information.

Part of the process of developing an information package is identifying the types of information required and a suitable format. In addition, application forms can be reviewed and revised if necessary to ensure that all the required information is requested at the time of submission. It may also be helpful to standardize application forms for the various approvals required as part of the building approval process.

The development of the information kit and revisions to application forms should be done in consultation with the building industry. In addition, the building industry associations need to coordinate information sessions for builders to ensure they understand the requirements of the building approval process.

Many of the larger municipalities in Canada have prepared, or are in the process of preparing, guides to the building approval process for potential applicants. However, very little information is provided on the approval criteria for each type of approval required.

Example

> The District of North Vancouver, British Columbia produces and distributes information brochures on various aspects of the development and building approval process. The brochures explain, in straightforward language, the process to follow if someone wants to build a house or change the use of a property.
>
> Each of the District's brochures focuses on a specific aspect of the approval process. For example, there is a brochure on each of the following topics:
>
> - development permit application procedure;

- minor variance procedure;
- rezoning procedure; and
- development variance application procedure.

A telephone number for more information is also provided.

Each brochure is printed on 8 1/2 by 11 inch white paper with a blue letterhead identifying it as information related to development procedures in the District of North Vancouver. This format is relatively inexpensive to reproduce, and changes to the content can be made very easily.

4.2.2 Establishing a Central Application and Information Centre

The centre would be an office where information and applications for all permits and approvals necessary prior to beginning construction. could be found. The centre would be responsible for providing the building industry and the public with information relating to the building approval process, in addition to providing the names and telephone numbers of officials the applicant might need to contact to track the progress of the applications. The centre could also have information related to the land development approval process. This would involve both the building and planning departments

One of the objectives of centre staff would be to ensure that the application was complete prior to submission. One of the easiest ways to achieve this would be to develop a standard checklist for use by municipal staff and applicants which would identify the presence or absence of the required information. Both the municipality and the applicant would retain a copy of the checklist; the application would not be accepted unless accompanied by a completed checklist.

The municipality should also offer the opportunity for formal pre-application reviews, to identify any obvious deficiencies and potential problems as early as possible in the application process. Also, it would be useful for applicants to approach government officials to ensure the application is complete prior to submitting it. These latter two activities do not require a central application and information centre, however, it would be the ideal place for this activity to occur.

Example

The City of Ottawa has established a Development Information and Application Centre for building permits and approvals. The centre is under the jurisdiction of the Department of Planning and Development. One of the Centre's activities is to provide building and development information to the public and the building industry upon request. Information is provided over the telephone, in writing and in person. This includes not only general information about the application process, but specific details such as the zoning by-laws which apply to a particular property. In 1987, approximately 12,000 requests for information were handled. The service is being used equally by small, medium and large builders, as well as architects, planners, lawyers, real estate agencies and the general public.

According to City of Ottawa staff, there are fewer problems in the planning stage since this pre-application service has been offered.

4.2.3 Players

- Municipalities in consultation with the building industry.

4.3 Developing a Tracking System for Applications

Objective: *to have in-house review of the building permit application which is predictable and trackable.*

In order to meet this objective, a tracking system needs to be developed to monitor the progress of an application through the building approval process. This will include: establishing people responsible for the application in each of the agencies involved in the review process; providing the applicant and municipality with contact names; and developing time frames for responding to proposals. It may also involve a team review process and computerization of development information.

4.3.1 Assigning Responsibility for Tracking System

The first step is to assign one agency and one person as primarily responsible not only for receiving the application but also for distributing and tracking the application. This provides the applicant with a central contact point and ensures that all the required parties receive the application.

In most municipalities numerous departments and agencies are involved in the approval process. Within each department involved, assigning one staff member to be primarily responsible for each application would provide both the applicant and the approving authority with a contact for information about the status of the application. A mechanism should be put in place that would ensure that the person responsible in each department would be made aware of the names of responsible people in other departments and agencies.

4.3.2 Identifying Contact Persons

Once the central responsible person is identified, the municipality should notify the applicant, providing the contact name and phone numbers. If problems occur and/or the applicant wishes to have more information about the application, the contact person should be able to advise both the applicant and the other agencies involved.

4.3.3 Establishing Time Frames

The departments involved in the approval process should work together to establish reasonable time frames for response to applications, which can then be made known to the applicant. One option is to establish time limits for response.

While imposing deadlines is difficult to implement since many factors contribute to delays (including incomplete application forms, staff illness, staffing levels elections, etc.) the establishment of target dates has some benefits. Departments can be motivated to process proposals quickly if deadlines are set, and deadlines can be tied to staff incentives.

Another approach is to set a maximum number of extensions to stated time limits, or establish a fixed outside limit for a decision. The responsible persons in the departments involved should be made aware of the time frames for response in their own and other departments and agencies.

4.3.4 Establishing Standard Team Review Process

For larger projects several departments are often involved in the approval process, and have the power to establish conditions for approval, thus it makes sense for the municipality to establish a standard team review process. In this situation, within each relevant department, a preliminary assessment of the proposal is conducted. Potential problems and conditions are identified. Then, qualified representatives from each department meet to review and discuss the proposal. The group identifies and reviews the conditions set to ensure that they do not conflict. One collective assessment of the proposal is produced. This approach has the advantage that a builder is not presented with potentially conflicting requirements.

4.3.5 Municipal Computer Tracking System

As part of improving the tracking of development and building information the municipality can work with other agencies to design, establish and maintain a computer system. Staff involved in the approval process should be able to access the data quickly and easily.

All the information on the application would be maintained on the system, including: background information on the applicant; the type of development; the various contact people in each agency; the status of various approvals (received, in progress, completed); the conditions established, etc. In addition, relevant information about the land parcel (zoning, services available, soil conditions, etc.) should be included in the data base.

This serves several purposes: information on the status of the approval can be found easily; staff can regulate work loads; and performance statistics can be compiled easily (e.g., number of applications received, in progress, and completed per time period).

Example

The City of St. John's, Newfoundland has detailed property information on a computer database. The computer system was developed in-house, after reviewing the systems used in Vancouver, British Columbia; Scarborough, Ontario; and North York, Ontario. Modifications to the system are continually being made to meet new demands.

The database is used for a variety of purposes including: tracking building permit applications; tracking inspection processes; and enforcing maintenance standards. Builders can phone the Building Branch and immediately be provided with information on the status of the application. In addition, the public can obtain information on the nature of development being considered for a specific property.

The database is also used for monitoring performance and producing year-end statistical reports.

4.3.6 Players

- Municipality in consultation with agencies involved in the building permit approval process and the building industry.

4.4 Allocation of Staff Resources in Review and Approval Agencies

Objective: *to ensure staff resources are allocated effectively within the municipal approving and reviewing agencies.*

4.4.1 Identifying and Addressing Bottlenecks

First, actual and potential bottlenecks in the approval process need to be identified. This will involve an analysis of the approval process so that the municipality can develop a profile of work activities and levels by season and reviewing agency. The building or planning branch should take responsibility for conducting this activity with the various other municipal reviewing agencies (e.g., engineering, parks, utilities, etc.).

Next the municipality needs to address the problems which were identified by the audit. At a minimum this will include:

- municipality changing the routing of the application;
- municipality and reviewing agencies reassigning/hiring staff;
- municipality and reviewing agencies using temporary staff, transfers, secondments and overtime to deal with variable workloads.

Other approaches include:

- developing separate approval stream for small scale projects(see chapter 6: Renovation).
- municipality establishing a team review process; and
- municipality establishing mechanism to certify professionals to conduct their own plans examination. Alternatively, certified professionals could be used for contracting out purposes.

Example

In 1980, the City of Vancouver began a "Certified Professional Program" for architects and engineers. The intent of this program is to allow the design professionals to certify code compliance and thereby accelerate the permit approval process. Every eligible course participant who passes the qualifying examination will be registered as a "Certified Professional". Once certified, the professional is permitted to conduct his or her own site plan examination and inspection.

The course is offered through the extension department of the University of British Columbia. This specialized course is designed to provide an upgrading of background knowledge of the "Use and Occupancy" standards of the National Building Code (1985), and the City of Vancouver Building By-Law No. 6134. The course consists of eight seven-hour sessions, regular tests and a stringent two-part final examination.

Currently, the certification program applies to buildings designed under Part 3 of the National Building Code (buildings four storeys and over, plus institutional and assembly buildings). The City is planning to expand the program to include buildings designed under Part 9 of the National Building Code (buildings three storeys and over).

4.4.2 Identifying Staff Training and Education Needs

Once the approval process has been reviewed, staff training and education needs must be identified. This would include staff within the municipality and reviewing agencies. Then the municipality needs to provide staff with the appropriate training and education. Training and ongoing education will help people to perform their present jobs well. If staff are reassigned or the approvals process changes, training and education will be required to assist in the transition to the new system. In some situations, staff may require additional training and information to keep up-to-date with new housing policies and approaches to the approvals process.

Training includes formal workshops and seminars, in addition to staff meetings and ongoing performance monitoring. Topics should include specifics of the procedures of the approvals process, terminology, an introduction to manuals, application forms, etc. In addition, information on the development industry, provincial and municipal housing policies and customer relations would provide a context for staff activities.

Example

In 1988, at the request of the City of Vancouver Planning Department, The Urban Development Institute (UDI) presented three seminars entitled *The Development Approval Process - The Developers' Perspective* to plan checkers and other front-line staff. UDI members representing market and non-market residential housing, office and industrial developers explained how developers work and just how important timing is to every project. It was agreed on all sides that the seminars were very productive and would lead to a better working relationship all around.

4.4.3 Players

- Municipality analyzes the approval process.
- Municipality identifies, develops and delivers education and training materials with the assistance of the building industry.

4.5 Innovative Building Approaches and the Building Approval Process

Objective: *to keep non-standard building approaches from being unduly delayed.*

This objective is closely linked with two other objectives: ensuring staff resources are allocated effectively within the municipal approving and reviewing agencies; and having an in-house review of the building permit application which is predictable and trackable.

4.5.1 Review of the Approval Process

An analysis of the approval process will determine if specific types of projects are being delayed, reasons for delay and length of delay. Reasons for delay will likely be related to process (e.g., need for land use plan or zoning amendment) or content (e.g., familiarity of the staff with proposed designs or materials). More often than not, atypical, innovative housing developments will be delayed. Process issues should be addressed in part through the use of a tracking system (delays can be identified before they become unreasonable), and also through the establishment of time frames for response.

4.5.2 Specific Approval Stream

Another method of addressing the problem is to establish policy which determines a specific approval stream for atypical developments. However, in our preliminary consultations it was often stated that "fast-tracking" or giving certain types of proposals special approval streams was contrary to the philosophy of government services.

4.5.3 Staff Training and Education

Content issues can be partially addressed through staff training and education. Atypical housing approaches run into regulatory problems at every turn, from land development standards, to the approval process, to the inspection process. The problem is non-familiarity of all players, not just staff, with atypical housing designs and material. Thus, a chapter has been set aside to deal specifically with the topic (see chapter 7: "Familiarity with Atypical Housing Types, Forms and Tenures").

4.6 Public Review Process

***Objective**: to have a public review of projects prior to their approval by municipalities that is satisfactory to all parties.*

Any effort to reform regulations which have the potential to introduce new and innovative housing developments into neighbourhoods must consider the resistance which has often been shown by the public. There are many examples of the "Not In My Back Yard" (NIMBY) syndrome. New development, redevelopment and subsequent new populations can change the physical character of a neighbourhood and create unease in a community. Concerns include the impact of the development on: property values; parking and traffic; green space; and neighbourhood appearance.

4.6.1 Information Exchange

The municipality and/or developer needs to take responsibility for providing the public with clear, timely information about the project while it is still in the approval stage. This will require the municipality to have detailed, yet non-technical, information about proposals readily available. In addition, there needs to be a system in place to disseminate information and respond to public concerns.

Ongoing contact between the municipal planning department and the community, and early contact between the building industry and community will facilitate obtaining public input early on in the process, before the developer and reviewing agencies have contributed substantial resources into the approvals process.

The concern for public input and public consultation arises in several of the issue areas. Thus a specific section identifies steps/actions regarding this concern (see chapter 9: "Public Consultation").

4.6.2 Players

- Municipality consults with community on ongoing basis.
- Building industry establishes contact with community in the early stages of the project.

4.7 Appeal Process

Objective: *to provide for appeal of government decision in a fair and expeditious manner.*

Each province has some form of appeal process. The appeal process can be a valuable mechanism for reviewing decisions made by government. However, if not conducted fairly and efficiently, the appeal process can also create and contribute to delays.

4.7.1 Appeal Criteria

The first step is to develop specific criteria for accepting appeals. Specific activities include:

- municipality and appeal body establish criteria for appealing decisions;
- appeal body make appealing criteria readily available to the public, the building industry and relevant government agencies; and
- appeal body apply criteria consistently when deciding whether or not to accept an appeal.

4.7.2 Allocating Resources

Next, the allocation of resources to appeal bodies needs to be reviewed to ensure that hearings can be conducted without delay. Alternatives to the formal appeal processes need to be examined. For example, a pre-hearing process, to assess the legitimacy of the appeal, would enhance the efficiency of the appeal process by dismissing frivolous appeals immediately.

4.7.3 Mediation

Mediation is another approach. The appeal process is potentially time-consuming and costly. Mediation may serve as an alternative or as part of a preliminary hearing process. This would require the municipality and the appeal body to establish an agency or individual to be available to mediate the disagreement.

4.7.4 Players

- Appeal bodies, in consultation with approving authorities at provincial and municipal levels.

5.0 Inspection Process

5.1 Introduction

The chief building official is responsible for administering the various building by-laws and codes. In some municipalities he or she is also responsible for administering the zoning by-law. This includes responsibility for: issuing permits; inspecting sites and construction; and enforcing by-laws and codes.

An application for a building permit must be accompanied by detailed plans including: site plan; foundation plan; floor plan; and cross section plan. Before a building permit is issued, all the materials, the type of construction and the type of design must be approved according to the building code and applicable municipal by-laws. Usually the site plans examiner conducts this review, once an application for a building permit is submitted. (Sometimes, in smaller municipalities, the site plan examiner is the chief building official.) When the plans meet the requirements of the building code and the various municipal by-laws, the chief building official is required to issue the building permit.

Once the permit is issued, several types of inspections are required: structural, electrical, and plumbing. These occur periodically during the course of construction. The purpose of the visits is to review the progress made between visits and to ascertain if there are any violations of the various codes. It is important to remember that the underlying objective of the inspection process is to ensure public health and safety; it is not to ensure that quality materials and equipment are used in construction.

In most provinces, the responsibility for inspections is shared between the province and the municipality, depending on the type of inspection and the size of the municipality. For example, in New Brunswick, the province conducts all electrical inspections. Moncton, Fredericton and Saint John conduct their own building, plumbing and fire inspections, while provincial authorities conduct these inspections for the remainder of the province. In some provinces, utility or power commissions conduct electrical inspections (e.g., Ontario and most municipalities in Nova Scotia).

With respect to inspections, the scope of this study does not include reforming the content of the building code and its impact on inspections, but with the organization of the inspection process. A significant time lag between a request for inspection and the inspector's visit and approval affects the builder's costs: delays result in lost time and in difficulties in scheduling trades. Builders need to recover their costs, thus increased costs due to delays in inspections may be incorporated into the price of a dwelling. The concerns of regulatory reform are to ensure that the inspection departments allocate staff resources effectively, that standards are applied consistently and that the inspection process does not inhibit housing.choice. The following section presents regulatory reform objectives, steps which can be taken to meet them, and examples of initiatives related to the inspection process.

5.2 Allocating Staff Resources Within Inspection Authority

Objective: *to ensure staff resources are allocated effectively within the inspection authority.*

As in the other parts of the approval process, it is important to review the inspection process to identify and address potential problem areas.

5.2.1 Identifying Problem Areas

First, the actual and potential bottlenecks in the inspection process need to be identified. As in the land development and building permit approval process, this will involve some form of analysis of the inspection process.

This will begin with an analysis of performance statistics, most of which municipalities already collect, e.g., number and type of inspections conducted per month, number and type of inspectors allocated to the inspection process each month, length of time to conduct an inspection, etc. In addition, future inspection activity and staffing levels should be estimated and potential problems identified.

Discussions with staff at this point can identify problems they may be facing, both generally (e.g., work loads, timing inspections) and specifically (e.g., new types of materials, certain projects). It is important to meet with staff to discuss and clarify problem areas: What is the problem specifically? How often does it occur? What factors contribute to the problem? A municipality may also wish consult other municipalities of a similar size to see if they face the same problems and how they deal with them.

Then a list of ways to improve the system can be drawn up, again in consultation with the staff. Areas for action often mentioned include staffing levels and scheduling. In fact, these two are closely linked; poor scheduling may result in staff being ineffectively assigned.

5.2.2 Increasing Staff

The most frequently recommended method of reducing inspection delays is for government to hire more qualified inspection staff. The practicality of hiring more staff, however, is limited by two factors. One of these is restrictions on government resources. The other factor to consider is that, in most parts of Canada, construction is seasonal, with the demand for inspections peaking in the summer months. It is most likely that hiring inspection staff to meet peak summer levels would under-utilize those same resources in the winter months.

Another approach is to increase the number of inspectors by contracting-out a certain amount or type of inspections, or allowing a builder to retain a private-sector inspector. In addition to speeding up the inspection process, this system provides a pool of trained inspectors which municipalities can draw upon. In both approaches, a certification or licensing system for private inspectors is

required to ensure that inspectors have adequate knowledge of the building code and that standards are maintained. This is similar to the idea of a certified professional to conduct site plan examination, which was discussed in detail in chapter 3 (see page 19).

The private-sector inspector could be responsible for all the inspections. Alternatively, the private-sector inspector could inspect ongoing work; public-sector inspectors could be responsible for the final inspection.

5.2.3 Revising Inspection Scheduling System

Below are presented a number of ways that inspection departments can begin to address the issue of scheduling.

5.2.3.1 Conducting Random Inspections

For on-site inspections in large housing developments, where many units are similar in design and construction, the inspector could examine a sample of different models of houses rather than each one. This would reduce the amount of time spent at each site.

5.2.3.2 Computerizing Information and Scheduling

Computerizing project information allows inspectors to track the progress of a project more efficiently than a manual, card system. Status reports can be printed out regularly, as well as dates for the next required inspection and requests for inspections.

Example

> In 1986 the City of Ottawa established a computerized inspection scheduling system for Part 9 buildings (three stories and less). Once a building permit is issued, a computer record is set up for it. Every day, the inspector submits his or her inspection reports, which are immediately entered into the computer. Every morning a report on each project is printed out which contains detailed information on the project, including the anticipated date of the next inspection. If an inspection is requested by the builder, this also appears on the computer print out. This system allows inspectors to easily track and schedule inspections. It also increases the rate of inspection by reducing the amount of time spent in the office.

5.2.3.3 "On-line" Inspections

Administration time can be reduced by the use of hand-held computers. Inspectors enter inspection data into the computers, on-site. Some systems also allow the inspector to have access to information on the project; this is particularly helpful when a number of different inspectors are inspecting the site. Approvals can be immediately entered into projects files, and less paperwork is required.

Example

Approximately 10 percent of inspectors at the City of Toronto use a hand-held computer to record inspection information. The computer fits into the palm of the hand. On average, each inspector manages 300 to 350 projects at one time, although over 500 projects can be stored on the system.

When a building permit is issued, key data is downloaded from a mainframe at the head office to a personal computer in a district office. Then, within 12 hours of issuing the building permit, the data is downloaded to the inspector's hand-held system. (In Toronto, inspectors have responsibility for certain blocks. Also, the onus is on the municipality, not the builder, to ensure inspections are conducted at certain stages of construction.) Each morning, the inspector picks up his or her computer, and reviews the status of his or her projects. During the day all the inspection information, including status codes and comments is entered. At the end of the day, the data is downloaded into the district's PC. Once the inspection process is complete, for example, when the occupancy permit is issued, a comprehensive project report is printed out, reviewed and signed by the inspector and chief building official.

Within six months of implementing the on-line, hand-held computer system, the manual system of writing on permit cards was discarded. Not only has the hand-held system decreased the inspectors' paperwork, but they now have greater control of their area. The system is expected to pay for itself within two years of start-up. The City is planning to expand the number of inspectors on hand-held computers. In addition, the City is examining the application of such a system to health and public works inspections.

5.2.3.4 Cross-Training Inspectors

Traditionally, inspectors are trained to conduct inspections in one discipline, be it plumbing, electrical, fire, mechanical, or structural inspections. Another approach is to cross-train inspectors, allowing them to conduct inspections in some or all areas. This improves the efficiency of the inspection process in several ways. First, once on-site, an inspector can conduct several inspections (e.g., plumbing and construction), saving both municipalities' and builders' time. Second, the municipality has greater flexibility in assigning staff to projects, especially during the winter months when construction activity is low. Modifications of this system are possible, for example, training inspectors in two approval criteria.

Example

In 1986 the New Brunswick Department of Labour, Technical and Inspections Branch, started a combination inspection program which formally educates all provincial plumbing, electrical, structural (building code) and fire code inspectors in all four specialties as they relate to low-rise housing (up to four units). Once the inspectors have passed provincial courses they can perform all necessary inspections on these buildings.

The program is delivered by community colleges. Fourteen weeks of theory cover the building code requirements for electrical, plumbing and fire prevention. In addition, well site and tourism inspections, and New Brunswick Housing Commission policies are covered. Then each inspector is required to log 40 hours of practice in each discipline. During the practical, inspections are reviewed

and audited. When the trainee has completed the practical, he or she is eligible to be certified by the chief inspector.

To date, 42 combined inspectors have been trained. In the first eight months of using combined inspectors, the number of inspections conducted has increased by seven percent over the same period last year. During that same time period, approximately 20 percent of 19,000 inspections were combination inspections. In the winter months, when construction slows down, all the inspectors can conduct fire inspections. Also, because the inspector can conduct several inspections at the same time, mileage costs have been reduced.

The City of Ottawa is exploring the combined inspection program (for Part 9 construction, buildings three storeys and less) on a pilot project basis. One person has completed the training, another one will complete the program within the year.

The City is using several resources to train the combination inspector. Both inspectors involved in the pilot project were building inspectors. Training for mechanical inspections was provided in-house. For plumbing inspections, the trainee was sent to an Ontario Ministry of Housing course on plumbing, followed by a three month "apprenticeship" with City plumbing inspectors.

The purpose of the combined inspector is to allow mechanical and plumbing inspectors to concentrate on larger, Part 3 (more than three storeys), inspections. Also, it provides better service to industry because they only have to call one telephone number for all inspections.

5.2.4 Players

- Municipal and provincial building officials conduct an audit of their own inspection processes; establish priorities in addressing problems; select and implement alternative processes.
- Municipal and provincial building officials work with building industry and professional organizations to develop training programs for staff and building professionals

5.3 Developing A Consistent Inspection Process

Objective: *to have an inspection process which is of a consistent nature.*

5.3.1 Discipline-Specific Training Sessions

Inspectors come from a wide variety of backgrounds. Some have engineering or construction technology degrees from community colleges, others have a background in trades or are professional engineers and architects. With this diverse background it is important that inspectors have a similar understanding of the building code to ensure that it is applied fairly and consistently. In addition, changes to the National Building Code every five years (which are subsequently adopted into provincial building codes where they exist) and the use of equivalents, requires that inspectors receive ongoing training.

Example

The Ontario Ministry of Housing (MOH) offers five, two-week training courses for inspectors throughout the province; (1) The Inspector and the House; (2) Technical Inspection--Part 3; (3) Technical Inspection--Part 9; (4) The Legal Process; and (5) Plumbing. Grants are available for building officials to take the courses. In addition to providing information, a goal is to encourage communication between industry and building officials.

The response to the MOH programs has been overwhelming. In order to meet the demand, the province has recently enlisted the help of the The Ontario Building Officials Association (OBOA) to deliver courses. Members of the OBOA are trained to deliver the courses and are supplied with the manuals and instruction materials. The OBOA receives the course material free of charge; they however, charge students a fee to cover administration costs.

5.3.2 Staff Involvement

One of the problems inspectors have is keeping track of current information on building codes and related standards on an ongoing basis. Also, staff need to be included in discussions prior to and during the implementation of any change to the inspection process. Regular staff meetings are useful to: identify and review problems; discuss potential solutions; pass on information about new codes and standards, training sessions, etc.

Example

In Vancouver, a codes engineer receives the information from National Research Centre, evaluates it and discusses it with the inspections branch on an ongoing basis. The City also has a continuing education program for inspectors.

5.3.3 Players

- Municipal and provincial building officials in consultation with building industry professional organizations.

5.4 Non-Standard Building Materials and the Inspection Process

Objective: *to keep the approval of non-standard building materials from being unduly delayed.*

The site and building plans specify the types of materials and construction techniques as approved by the municipality. If an inspector is not familiar with different types of materials, designs or construction techniques, the inspection may be conducted more slowly. This may deter builders from undertaking innovative approaches to construction. The suggestions with respect to increasing housing choice focus on improving the knowledge and awareness of inspectors, to ensure that they are familiar with new approaches to house design, new building standards and processes, and the use of equivalents.

While building codes give specific standards for materials, designs and construction methods, in many cases it is possible for chief building officials to accept systems or materials which are "equivalent" to those in the prescribed standard. While the use of equivalents can lead to innovative housing approaches, builders may be discouraged from using them if inspectors delay the inspection process because they are unfamiliar with the equivalent. To overcome this problem, the following steps can be taken.

5.4.1 Developing Guidelines for the Use of Equivalents

Municipalities and provinces can begin by creating guidelines for the use of equivalents. Rather than allowing equivalents on a project specific basis, it would be more efficient if guidelines and procedures for the use of equivalents were established by municipalities. This should be conducted jointly with industry.

At the same time, builders and developers can stimulate the acceptance of equivalents by providing complete documentation supporting the use of a particular equivalent at the site plan approval stage.

5.4.2 Disseminating Information

Once guidelines are established, industry and municipal officials need to be informed on how to implement them. Staff training sessions and professional association meetings are an ideal place to disseminate and discuss information. Both municipal inspection officials and the building industry have professional organizations across the country.

Training sessions could be given to staff and interested builders at the same time. This would ensure that both builders and government staff have a common understanding of the guidelines and the use of equivalents.

5.4.3 Players

- Municipal and provincial building officials in consultation with National Research Council.
- Building industry professionals including builders, engineers and architects.

6.0 Residential Renovation

6.0 Introduction

Before discussing the issue surrounding residential renovation, the term "residential renovation" needs to be defined. Rehabilitation, renewal, retrofitting, remodelling, conservation and maintenance all describe activities which overlap one another to varying degrees and are used synonymously with residential renovation in this paper.

Statistics Canada renovation data are generally broken down into two components, repairs and improvements. (For a more complete definition of repairs and improvements see Appendix F.) In this report, the term renovation refers to the two activities combined.

Another way of considering residential renovation is to consider renovation as being either to repair or improve an existing dwelling without a change-of-use (e.g., adding an accessory apartment to a single family dwelling), or with a change-of-use of a dwelling (e.g., converting commercial space into residential space). The first tends to be of lower cost than the second. In addition, change-of-use projects often require rezoning, whereas repair and improvements often do not. Thus some of the issues for each area are slightly different.

Most renovations require a building permit. As a result, many regulatory regulations issues raised previously in this report overlap with a discussion of renovations. However, certain aspects of the renovation process are sufficiently different in nature to warrant specific consideration of the topic. These are discussed in this chapter. Examples of specific initiative are also presented.

6.2 Improving the Applicability of the Building Code and Building Standards to Residential Renovation

Objective: *to improve the applicability of the building code and building standards to residential renovation.*

The application of building codes and standards designed for new construction to older construction is not straightforward. In most jurisdictions the building code for new construction is used for renovations, despite the fact that a building constructed according to previous regulations is not likely to meet all the provisions of a current code. The inflexibility of the building code often increases the cost of residential renovation because it requires that the entire older dwelling be brought up to the new standard. Also, in some areas, zoning by-laws have been changed over time. The new building standards established in current zoning by-law may bear little or no relationship to the housing built prior to the changes. However, when a property is renovated, it may be required to conform with the current zoning by-law.

6.2.1 Developing a Renovation Building Code

Several jurisdictions have adopted special provisions to their building regulations to deal specifically with renovations to existing dwellings. These provisions are often called renovation codes or retrofit codes. Renovation codes generally relax the building code standards which would otherwise apply, while maintaining an acceptable level of health and safety. For example, allowing the acceptance of materials or methods which meet established safety standards and not requiring portions of the building unaffected by renovation projects to conform to the current standards. The use of a residential renovation code can improve the economic feasibility of renovation work.

Example

> The Province of Ontario's Building Code has a chapter for residential renovations (Part 11). The intent of the code is to ensure that when an existing building is altered in any way, the renovation provides a level of safety in the building against fire, structural instability and threat to health that is at least equal to that prior to the renovation. Any new construction, for example an addition to an existing dwelling, must comply with the appropriate parts of the building code.
>
> Part 11 also establishes a set of "Compliance Alternatives" to requirements in the building code for renovations. For example, heights for doors may be reduced to suit ceiling heights (Compliance Alternative 9.6.3.1).

The cities of Saint John, Vancouver and Winnipeg have adopted approaches similar to Ontario's. In Vancouver, a building by-law has been established which contains renovation guidelines. At the national level, the Associate Committee on the National Building Code is considering preparing guidelines on the application of each clause of the National Building Code to existing buildings.

Another approach is to have compliance with the current code based on the extent of the renovation work.

Example

> In some American municipalities a percentage rule is commonly used to control rehabilitation with no change-of-use or occupancy. The rule bases the need for compliance with the code on the ratio between the cost of the renovation work and the replacement value of the dwelling. For example, in Phoenix, Arizona, if the cost of repair is zero to 10 percent of the replacement value of the building, the renovator can replace with like materials; if the cost of repair is 10 to 50 percent, the new work must meet the current code; and if the cost of repair is over 50 percent the entire building must meet the current code.[2]

Several drawbacks to the percentage rule have been noted. First, the percentages have been arbitrarily chosen and do not relate to the need for renovation. Second, because the rule is based on the replacement, or market, value, it discriminates between two similar buildings located in different real estate markets. Also, it may unintentionally encourage low-cost renovations by forcing the renovator into complete code compliance when the 50 percent limit is exceeded.

6.2.2 Developing a Guide to Renovation Codes

To accompany existing renovation codes or once renovation codes have been adopted, it is important for municipalities to provide both renovating professionals and the general public with clearly presented, accurate information about the renovation codes. This may require special training sessions for both renovators and staff involved in the approval process. Course and printed materials should be designed and offered jointly with the home building industry. If there are no specific guidelines for renovations, guidelines to the building code targeted to potential renovators should be prepared.

Example

> The U.S. Department of Housing and Urban Development has published a set of eight rehabilitation guidelines to assist municipalities interested in reforming regulations governing rehabilitation.[3] The intent is to encourage the maintenance and upgrading of the existing housing stock. The first four guidelines are designed for use by municipal officials and politicians. They cover: setting and adopting standards; the municipal approval process; statutory guidelines for building rehabilitation; and managing official liability.

---

[2] National Institute of Building Sciences, Rehabilitation Guidelines 1980: Guideline for Setting and Adopting Standards for Building Rehabilitation, U.S. Department of Housing and Urban Development, Washington, 1980. p.19.

[3] National Institute of Building Science, Rehabilitation Guidelines 1980: Guideline for Approval of Building Rehabilitation, U.S. Department of Housing and Urban Development, Washington, 1980. Volume 4.

The other four guidelines are technical in nature, and are intended for use by code officials, inspectors, designers, and builders. They cover the following technical requirements: egress; electrical; plumbing; and fire.

Approximately 40 percent of home renovations is carried out by home owners, the majority of whom are not aware of the wide range of permits, rules and regulations that must be obtained and adhered to when undertaking home renovation (including the creation of accessory apartments). Learning of the need for detailed project information, and the potentially cumbersome approval process, may discourage some home owners from undertaking renovations. It may also encourage them to undertake the work outside of the established permit and inspection process.

The type of information needed by home owners who are considering renovating includes: local building codes and standards; zoning by-laws and approval processes that must be followed; and government housing programs targeted to renovations (e.g., the Ontario Ministry of Housing's Convert-to-Rent Program).

Example

Recognizing the problem discussed above, the Ontario Ministry of Housing is promoting the development of municipally-operated Home Planning Advisory Services. The Advisory Services will provide a single source of information on topics relevant to the home owner or non-professional who is renovating or creating an accessory apartment, or creating new units generally through the renovation of existing buildings.

6.2.3 Players

- Municipality in consultation with the provincial government, the National Research Council and the building industry.

6.3 Residential Renovation and the Approval Process

Objective: *to keep residential renovation projects from being unduly delayed.*

The problems within the approval process and their potential resolutions with regard to residential renovation for: (1) repairs and improvements; and (2) change-of-use will be discussed in turn.

Residential renovation for repairs and improvements

This type of renovation work is generally of a lower dollar value and less extensive than the construction of new housing. But in most municipalities the building approval requirements and process is exactly the same. Thus the time and costs involved in the approval process may discourage people from undertaking renovation. Also, as noted previously, about 40 percent of renovations are undertaken by home owners who are less likely to be familiar with the building approval process than contractors and home building professionals.

Residential renovation for change-of-use

Change-of-use projects are different from repairs and improvements in at least two ways that are relevant to the approval process. As the use of the dwelling is changing, rezoning of the property is often required--a potentially time consuming activity. Also, renovations for change-of-use are usually more extensive and hence of higher value than repairs and improvements. Efforts to improve the approval process will affect change-of-use projects positively (see chapter 4).

In addition, if municipalities want to encourage change-of-use, this should be clearly stated in policy documents and staff informed accordingly (for example, to make more intensive use of existing housing stock; to revitalize commercial areas).

Thus, another objective of regulatory reform is to permit efficient review of renovation projects. This objective is closely linked with objectives in the building approval process: ensuring staff resources are allocated effectively; and having an in-house review of the application which is predictable and trackable.

6.3.1 Analysis of Approval Process with Respect to Residential Renovation

As discussed in the chapter 4 , an analysis of the building approval process will identify if specific types of projects are being delayed, reasons for delay and length of delay. It should also be used to identify process and content issues related to renovations. Analysis of the information from the audit could lead to the following approaches to renovation and change-of-use projects.

6.3.2 Possible Approaches

6.3.2.1 Assign a Chief Building Inspector to Residential Renovations and/or Assign Staff Specifically to Handle Residential Renovations

This allows expertise to be developed with respect to renovations and as a result may speed up the approval process.

Example

> Seattle, Washington has assigned one plan check engineer to handle all rehabilitation. The City feels that this helps municipal staff to become familiar; with problems unique to rehabilitation, leading to a reduction in the number of formal appeals.[4]

6.3.2.2 Exempt Minor Works from the Approval Process

As in the construction of new dwellings, delays in the approval process can increase renovation costs. The less the value of the renovation, the less likely that the costs can be recovered. One way to ensure that staff resources are used effectively is to exempt minor works from the approval process.

Example

> The City of Ottawa has identified a number of renovation activities which do not require a building permit including: replacing plaster with drywall; replacing deteriorated wood for verandah floors or steps; installation of siding; sundecks not more than 24 inches in height from the ground; and garden or tool sheds under 108 square feet.

6.3.2.3 Provide a Separate Approval Stream for Small- or Low-Value Projects

In many cases, renovation for repair and improvement does not require rezoning or obtaining minor variances to zoning by-laws. One way to ensure that the costs of the approval process do not inhibit renovation activity of this type is to provide a separate stream for small- or low-value projects.

Example

> The City of Ottawa has a same-day building permit service for certain types of projects, including renovations such as: interior alterations to single family dwellings, semi-detached and row housing; and addition and or exterior work to singles.

In addition to, or instead of, a separate approval stream, municipalities could modify the information required on applications for building permits for renovation projects. For example, in less complex renovation projects, detailed

---

[4] *ibid.* p.3.

plans may not be required. It may be possible to use written descriptions of materials and equipment as construction documents, supplemented, where necessary, with sketches or product literature.

6.3.3 Staff Training and Education

Training sessions and meetings for staff members should deal with specifics of the building code and renovation code. All staff who are in contact with renovators should be aware of the renovation code/guideline or the building code as it applies to renovations, and be able to direct renovators to a source of detailed, clear information about these codes as they apply to particular dwellings.

If a change-of-use policy exists, staff should be made aware of the policy and any accompanying guidelines.

Example

> In San Francisco, California existing buildings, legally constructed at some time in the past, are considered acceptable today if they conform with a set of specific retrofit requirements. In order that municipal staff, especially site plan examiners and inspectors, apply the retrofit requirements consistently, the city produces a field inspection manual. The manual contains interpretations of conditions or configurations that have been common over the years in buildings in San Francisco. These interpretations assist an inspector during an inspection by directly providing him or her with the expertise of the Superintendent of Building Inspection.[5]

Sometimes renovation guidelines allow the inspector a certain amount of discretion in determining acceptable conformance with the code. The uncertainty associated with the use of discretion and resulting legal liability may contribute to the reluctance of building officials to implement renovation guidelines. The fear of liability can be reduced by adopting agency practices that support the officials' ability to respond to the needs of renovators without compromising public health and safety. These practices could include: training and education of inspectors, particularly with respect to renovation; development, distribution and requiring use of detailed renovation manuals; and provision of supervisory support.

6.3.4 Players

- Municipality in consultation with the provincial government, the National Research Council, and the building industry.

---

[5] National Institute of Building Sciences, Rehabilitation Guidelines 1980: Guideline for Setting and Adopting Standards for Building Rehabilitation, p.31

7.0 Familiarity with Innovative Housing and Materials

7.1 Introduction

Changing demographics and lifestyles are requiring new approaches to housing. Housing must be built to meet the needs of single parents, the elderly, professional couples, empty-nesters and smaller families, all of whom reflect different lifestyles. All parties, including municipal politicians, municipal staff involved in the planning and approval process and the profit and non-profit building industry, must be familiar with and accept new housing forms before regulatory reform activities can proceed with community support.

The push for atypical housing is likely to arise in one of three ways--through the planning process; through special interest groups; or through the building industry proposing projects. The planning process may identify demographic trends which will affect housing supply and demand; special interest groups (senior citizens groups, handicapped groups, low income groups, etc.) may demand new forms of housing; or builders and developers may identify a new market opportunity in a proposed project (perhaps based on the development of new technology).

The planning and approval process in most municipalities is designed to manage applications which are consistent with the approved planning principles, objectives and policies of the municipalities. However, in a time of change, these policies, which are usually designed for "standard" developments, may inhibit the use of innovative housing designs and materials. "Atypical" applications may be delayed since they do not fit or meet the usual approval process requirements. Approval problems can easily arise with atypical housing types such as manufactured housing, granny flats, and intensification; and atypical forms of housing such as made-to-convert housing and the conversion of commercial space to residential dwellings. In addition, if new materials or construction techniques are introduced the approval process may be delayed.

One of the reasons for the delay may be because the people involved in the policy development, plans examination and inspection process are not familiar with the housing plans or materials used, and thus simply require more time to evaluate them. Often underlying the lack of familiarity is a perceived risk in trying something new. For example, in introducing new land use and housing policies municipalities may not be sure of the effects on infrastructure maintenance costs; builders may be uncertain about designing housing appropriate for smaller lots or if they will be able to obtain building approval for atypical projects.

In this context, one of the objectives of regulatory reform is to familiarize municipal and provincial officials, municipal and provincial politicians and the building industry with atypical housing developments (public education is discussed in chapter 9). The following section presents actions to achieve this objective.

7.2 Training and Education Needs

Objective: *to establish a method to identify and meet training and education needs associated with atypical housing developments.*

7.2.1 Identifying Training and Information Needs

Action is triggered when an organization identifies a specific area in which increased training and education is needed. Usually this need will arise when policy changes or new housing projects are under consideration. Action required includes identifying who needs to know, what information is required and the level of knowledge required. Various organizations may identify a need for more information including a municipality, special interest group or the building industry.

Various types of proposals would result from taking this approach including:

- builders suggesting materials that they wish to use to the chief building official and proposing that the building industry would provide resources for training municipal officials. The objective of training and education would be to provide municipal officials with the level of knowledge necessary to evaluate and inspect buildings with these materials without undue delay in the approval process.

- community groups identifying special housing needs and the municipality working with the building industry to develop a project (perhaps a demonstration project) that meets these needs. Then, the municipality and the building industry would use this project as a tool to educate the public through open houses, seminars, meetings with community associations, etc. Education would be particularly important if the project is controversial. In addition, the municipality could use the project to make municipal staff aware of the reasons for non-standard approaches, in that they meet the housing needs of the community.

- builders suggesting atypical developments to meet community needs. The municipality would then ensure that the community needs would be met, and that the staff have adequate information to assess the project. If training for staff is required, the municipality should provide it.

7.2.3 Demonstrating Innovative Approaches

As has been noted above and in other chapters, demonstration projects are an effective way of focussing attention on a specific issue. With respect to familiarity, demonstration projects focus attention and energy on specific examples of alternative housing approaches. They are ideal tools for reaching

a broad public audience and for focussing training and education sessions for municipal staff and the building industry.

Example

> The concept of a garden suite or granny flat is new to Canada, and both industry and governments are seeking a better understanding of the opportunities for this housing approach in Canada. (A garden suite is a small self-contained house that is placed on the same lot as a single family house. They are designed for elderly people who want to live close to their children, while maintaining their independence and privacy.) This prompted provincial government housing departments, CHMC and provincial manufactured housing associations to sponsor demonstration projects to provide Canadians with a chance to visit a garden suite. The demonstrations projects were held in most Canadian provinces in 1987 and were intended to provide potential occupants, potential neighbours, municipal planners and members of the community a better understanding of how garden suites will look and ways in which they will be used.

7.2.3 Players

- Municipalities take the lead in ensuring that there is a known contact point for groups with special housing needs and for proponents of atypical projects (particularly those that may run into problems if special training and education measures are not taken). The municipality would oversee information and training sessions for staff, including plans examiners and inspectors (they would also ensure that broad public education is done, as discussed in chapter 9).

- Builders take the lead in working with special needs groups which have been identified as requiring housing. (Builders would also consult and educate the public on the nature of the resulting developments, as discussed in chapter 9.

8.0 Industry-Government Relations

8.1 Introduction

It is generally assumed that goals of the building industry and municipalities with respect to housing differ. Municipalities are looking to achieve livable, safe neighbourhoods *from a non-monetary* perspective. The building industry is looking to maximize profit. Of course, these are not mutually exclusive goals. Many municipalities have examples of livable, safe neighbourhoods which realized a profit for the builder and developer.

However, the difference in goals has contributed to the development of an adversarial relationship between the building industry and government. Government officials often mention examples of rapacious land development and badly-designed housing which led to the establishment of regulation. The building industry complains that administrators of regulations do not have any experience in building and development and do not consider the cost implications of what they do.

The reality is that the building industry and municipalities share an overriding objective--to supply housing to meet the market demand, including a variety of types, forms and tenures of housing at a price people can afford. From this objective come a number of shared concerns about regulatory content and process, many of which have been discussed in other chapters of this report.

The impact of reforms to regulatory content and process are widespread, and the environment within which housing operates is increasingly complex. Very few concerns can be solved successfully by one party alone.

The building industry and government need to share information, exchange ideas and discuss options. For this to occur a good working relationship should be established between industry and government. Thus, a precursor to regulatory reform is to increase the building industry's and government's knowledge and understanding of each other--the outcome of which should be an effective working relationship.

With respect to regulatory reform, the key players' knowledge and understanding of each other is important in two ways. First, it can contribute to a better understanding of current regulations: why they are in place; how they affect the building industry; and how they affect housing choice and affordability. Second, communication between the building industry and government is likely to bring relevant, timely information to bear on decisions about revising regulations and creating new regulations.

Joint discussions can provide information on the impact of revised regulations and new regulations on housing choice and affordability. Or, the development industry can provide housing market information to municipalities;

municipalities can discuss ideas about revised land development approval processes with the development industry.

Activities to stimulate reforms to housing regulations can serve as the basis for regular dialogue between industry and government. Ultimately, this dialogue should occur at the municipal, regional and provincial level. However, for the purposes of this paper, the focus of the following section is on municipal-level models. They can easily be adapted to a regional or provincial level. Also presented are relevant examples.

8.2 Establishing Liaison Committees

Objective: *to increase the level of mutual understanding between the building industry and municipal government.*

A liaison committee is a formal committee of industry and government representatives which meets on a regular basis. The purpose of establishing liaison committees is to facilitate the exchange of information and ideas between the building industry and government. The key is for the structure and agenda of the committee to be flexible enough to meet the situations and concerns of the municipality.

The initiative to establish the committee can be taken by the municipality or the building industry. Examples of both are discussed later. First, the steps required to establish the committees are presented.

8.2.1 Identifying Contact Persons

The first step is for the initiating organization to contact people who might be interested in establishing and participating in an industry-government liaison committee. This would involve industry contacting municipal politicians and senior city staff or municipalities contacting building industry associations representing builders, developers, architects, landscape architects, engineers, planners, etc.

Initial discussions should focus upon a discussion of: the idea of an industry-government liaison committee; the potential purpose and benefits of such a committee; and the interest of each person or organization in participating.

8.2.2 Initial Committee Meeting

Next, a meeting time and place should be set by the initiating organization and potential members invited. The objective of the first meeting is to obtain a commitment from the various representatives to participate. The meeting may be purely informational, or a specific issue relevant to all parties can be discussed. The meeting should end by establishing: a time and date for the next meeting; a list of potential issues to be examined; and an organization responsible for administration (e.g., taking minutes, preparing the agenda, information dissemination). Ideally, the first one or two issues addressed would be of concern to both parties, involve minimum resources and achieved results within a relatively short time period.

Example

In British Columbia the Urban Development Institute (UDI) has initiated 21 liaison committees over the past six years. Many of these committees were formally established after a one day meeting which examined the land development approval process from the municipality and industry perspectives.

8.2.3 Identifying Opportunities for Industry-Government Cooperation

Once the committees are up-and-running other opportunities for industry-government cooperation can be identified. For example, the committee may wish to sponsor joint building industry-government education and training sessions, or may wish to support the development of a liaison committee at the regional and provincial levels.

The impact of the committee should also be monitored and evaluated on an ongoing basis to ensure that it is fulfilling its original purpose.

Example of a Municipally-Led Initiative

In 1985, the City of Ottawa established the Building-Industry Liaison Development Committee (BILD Committee). The purpose of the committee is to "facilitate a regular interchange of ideas and information between the Buildings Branch and the public it serves". (Terms of Reference BILD Committee, City of Ottawa, 1985.) Since its establishment, the scope of the committee has expanded to include activities in the City departments of Planning and Development, Finance, Housing, Engineering and Works and Economic Development.

Membership of the BILD Committee includes senior city officials from: the Chief Administrative Office; Planning and Development; Housing and Property; Finance; Engineering and Works; and Economic Development. Industry representatives are from: the Ottawa Construction Association; the Ontario Association of Landscape Architects; the Building Owners and Managers Association; the Ottawa-Carleton Home Builders' Association; the Ottawa Regional Society of Architects; the Association of Professional Engineers of Ontario; the County of Carleton Law Association; the Association of Registered Interior Designers of Ontario; and the Real Estate Board of Ottawa-Carleton.

City staff members of the Committee are not intended to provide decisions on issues, in that the City representatives rarely have the required authority. The role of each member is to represent the needs and positions of their department or industry and, where required or desired, to consult with their department or industry associations on particular issues.

Municipal council is not represented on the BILD Committee. Municipal council's Planning Committee, however, meets with the BILD Committee on a quarterly basis. The purpose of these meetings is to discuss matters directly with industry and to provide members with the opportunity to respond to reports on major housing and land policies.

While it is hoped that the discussions will lead to a level of consensus which is acceptable to all members, it is important to note that the Committee is not intended to provide a consolidated stance or consensus opinion on issues.

The meetings are chaired by the Commissioner of Planning and Development. Meeting agendas include: updating the building industry on current activities at City Hall, such as the status of the Official Plan; providing industry with specific information about new policies and procedures; and soliciting opinions on housing, planning and development matters, such as a new procedure for notification of fee increases. In addition, the Committee has established an

agenda for jointly examining specific issues of concern. These include the land development approval process and site plan control.

Two formal processes to solicit input from industry on reports being prepared by City staff going to a Standing Committee and/or Council were established in the Terms of Reference for the BILD Committee. The first process is designed to address reports where immediate action is required. The second process provides for reports which are more flexible in terms of time. The appropriate process to be followed on a particular item will be determined at the first BILD Committee meeting at which the item is raised. Details on each process are included in Appendix G.

Where consensus is not reached and where Council decision is required on a particular issue, the concerns of the industry will be reported to council. This does not preclude industry representatives attending Council meetings to support their own position.

The administrative responsibility for the BILD Committee lies with the Planning and Development Branch who prepare the agenda, take minutes, circulate minutes and reports and provide the meeting facilities.

Meetings are generally held on a weekday evening (from 6 p.m. to 8 p.m.) every other month. The meetings are held at City Hall.

Example of an Industry-Led Initiative

In British Columbia, the UDI Pacific Region has established 21 industry/government liaison committees. These operate at the municipal and regional level, meeting every other month. The creation and administration of liaison committees is an ongoing project of UDI Pacific Region.

The purpose of the committees is to foster communication and cooperation between industry and government. The membership, structure and format is flexible to meet the needs and interests of each municipality. For example, some committees include politicians, others do not; some committee meetings are very structured, others follow a more flexible format.

Membership of the committees usually includes senior city officials from: the chief administrative office, housing, planning and engineering. Industry representatives are from the local chapters of the: Urban Development Institute; architects association; and the home builders' association.

The meetings are usually chaired by a representative of UDI. Meeting agendas include items such as: an overview of the industry and housing market; community plan updates; status of specific municipal policies; soliciting opinions on housing, planning and development matters, such as new by-laws; and activities of subcommittees.

The administrative responsibility for the UDI Liaison Committees lies with the UDI Pacific Region who works with local politicians and staff to establish the committees, prepares the meeting agendas, takes minutes, and circulates minutes and reports. In some municipalities UDI sponsors annual dinner events.

The UDI Liaison Committee is not intended to provide a consolidated stance, or consensus opinion on issues. However, as with the City of Ottawa BILD

Committee, it is hoped that the discussions will lead to a level of consensus which is acceptable to all members.

Benefits of the committees include: an improvement of the relationship between industry and government; better communication between industry and government; the ability to obtain/give industry input early in the policy and procedure development process; and some improvement of procedures (e.g., land development approval).

The committees are usually initiated by the UDI, although in some instances the municipality has approached UDI to establish a committee. Generally one of two approaches is taken to establish committees.

Approach A

- UDI meets with local politicians and some senior officials to obtain agreement to the idea;
- UDI sends a letter to senior staff with information about UDI, liaison committees and interest in establishing liaison committee;
- once interest has been established, UDI and City staff organize first meeting.

Usually the first meeting is held immediately after a council meeting and lasts about one and a half hours. The purpose of the liaison committee is discussed and agreed upon, membership established and roles and responsibilities agreed upon. In addition, a list of potential issues to be discussed may be identified.

Approach B

Another approach is to begin by the UDI offering to give a workshop for municipal staff. Usually the workshop is on the land development approval process. Participants are recommended by senior staff and usually include people involved in the daily task of approving land development, in addition to senior staff.

The meeting is co-chaired by UDI and the City. Briefly, the workshop format is as follows:

- municipality presents the steps in land development approval process including the rationale, regulations, potential problems, time lines, etc;
- building industry presents the steps in the land development approval process including markets, financing, experience with application process, time lines, etc.;
- identification and discussion of potential problems/conflicts/"hot" issues;
- lunch break with guest speaker;
- role play of the land development approval process--municipality takes the role of "Newcome Developer" and industry takes the role of "Newcome Municipality";
- review of session prompted by industry listing what they think municipality learned and municipality listing what they think industry learned;
- close session by co-chairperson putting forward recommendation for vote to develop an industry-government liaison committee to look at the issues raised by this workshop.

8.3 Joint Industry-Government Training Sessions

Joint industry-government training sessions are useful ways to draw on the expertise, experience and insights of both industry and government. This may involve industry providing courses for government or visa versa. Joint sessions can facilitate communication between the two groups, and can ensure that both parties receive the same information.

Example

In Burnaby, British Columbia the British Columbia branch of the CHBA built and operated a building industry training centre. The Burnaby Housing Industry Training Centre was completed in 1987 and has been busy providing courses for industry, government and technology students ever since. The two-storey, 5,000 square foot building is constructed to R-2000 specifications. The land was provided by the British Columbia Institute of Technology (BCIT) and the building industry contributed $100,000 in addition to donated time and materials. The first floor of the building contains a computer laboratory, three classrooms and a seminar room. The second floor contains a technical library and the offices of CHBA-British Columbia.

The classrooms are used by BCIT four days a week; CHBA has use of the classrooms the remainder of the time. The CHBA offers a variety of workshops throughout the year to both the building industry and municipal officials. Areas covered include: typical construction problems such as wood frame construction, siding, preserved wood foundations, moisture problems, etc.; R-2000 housing qualification and marketing; certified professional builder training; and computer courses specifically targeted to the building industry. Courses are often offered jointly with other organizations such as CMHC and the Heating, Refrigeration and Air Conditioning Institute (HRAI).

In January 1988, HRAI and CHBA held workshops on "Ventilation and the 1985 Code". Both builders and municipal officials across British Columbia are having problems with the interpretation of the new mechanical ventilation requirements of the 1985 National Building Code. The workshop for builders is targeted for the builder/general contractor specializing in residential construction. It covers: selecting and specifying an approved system; inspecting system installation; and marketing a variety of systems to customers. The workshop for municipal inspectors covers: the design and proper installation of mechanical ventilation systems; and the inspection of a variety of ventilation system installations. The Chief Building Inspector for the Municipality of Delta facilitates this workshop series.

Example

In 1988, UDI Pacific Region, at the request of the Vancouver City Planning Department, presented three sessions entitled *The Development Permit Process - The Developer's Perspective*. Division members representing market and non-market residential housing, office and industrial developers, explained how developers work and just how important timing is to every project. According to UDI and City staff, these sessions were very successful and promoted open dialogue and a feeling of teamwork.

8.4 Demonstration Projects

Joint demonstration projects are another way to improve industry-government relations. A demonstration project (or a project to review and revise the approval process) can foster discussion between key players; be monitored and evaluated; and involve low cost and risk.

Example:

For the National Canadian Home Builders' Association Conference in February, 1988, CMHC and the CHBA jointly sponsored a demonstration home. The objective of the demonstration home was to design a home that would be of interest to building industry professionals, municipalities and the general public. In developing the project, a focus was the changing housing needs of Canadian municipalities.

The CHBA/CMHC Demonstration Home is an example of the made-to-convert concept--a single family, 2,000 square foot home which can be easily and inexpensively converted to two, 1,000 square foot units (rental, ownership or combined).

Members of the Hamilton and District Home Builders' Association initiated, organized and coordinated the construction of the CHBA/CMHC Demonstration Home. The Tripartite Group and CHMC provided funding for the project; materials and time were donated by local industry.

The CHBA/CMHC Demonstration Home was open to the public at the Hamilton Home Show. Now the home is also being used for industry and government education seminars and by the Board of Education for educating tradespeople.

8.5 Players

- Municipal government senior staff in housing, planning, engineering, and finance with the support of municipal council.
- Building industry associations.

9.0 Public Consultation and Education

9.1 Introduction

Increasingly the public consultation process is becoming a point of discussion among the building industry, municipalities, public interest groups and special needs groups. Perceptions of the value of public consultation vary widely. Some see it as a "necessary evil"; others see it as a valuable tool to obtain support for projects; while others see it as vital to the maintenance of livable communities.

Throughout the issue paper the need for public consultation has been identified, both before policy changes are made and before projects are approved. By regulation, in most municipalities, any proposed changes to land use plans and zoning by-laws require, at a minimum, public notification and a public meeting. There are also occasions when more extensive public consultation--the early gathering of opinions and information from the public to assist in an analysis of the situation--is required. These processes influence the amount of time and money that is spent processing land development and building permit applications.

However, few would agree that the public consultation process should be done away with. One reason is that public consultation has become an institutionalized part of our democratic system--increasingly the public expects to be consulted and is outraged when it is not. Another reason is that public consultation can result in "better" projects. For example, the local community may recognize that the assumptions that a project are based on are incorrect for that particular community; a special interest group may understand a particular problem better than municipal staff. In addition, ongoing contact with the community can help municipalities and the building industry understand the community better--its concerns and perceived needs. This knowledge can be used in designing projects to meet those needs.

Another issue with respect to public consultation is the general opinion that the public (in particular residents of established communities and the politicians that represent them) is resistant to the introduction of particular types and tenures of housing into the community where they live (the "Not In My Back Yard" [NIMBY] syndrome). Numerous examples can be cited of community associations, ratepayers groups, etc., appearing at public meetings to protest small-scale infill, non-profit housing, cooperative housing, etc. Public concerns usually focus on the effect of such projects on property values, parking, traffic and noise levels. In other words, the general livability of the community.

However, there is also ample evidence to indicate that alternative housing types, forms and tenures can be introduced into neighbourhoods without adversely affecting the quality of the neighbourhood; in fact they can improve it.

These factors point to the need for a broadly based public information/education program to increase the public's awareness and knowledge of housing issues at the government and community levels. Public education is required after policies are agreed on, and to address chronic points of misunderstanding.

Both public consultation and public education are prerequisites to the acceptance of controversial housing and land use policies and developments. A public education program should not be considered a substitute for public consultation, but an adjunct to it.

The remainder of this chapter presents a suggested approach to public consultation and education. An overview of the role of public education and consultation is presented, followed by a definition of "the public", a discussion of specific issues on which to consult and inform the public and a set of guidelines is put forward. In addition, ideas concerning communication activities and materials are presented.

9.2 The Role of Public Education and Consultation

The role of public education is to provide people with the basic information required to begin to evaluate housing projects and policies and their potential impact on the community. The quality of the information obtained from public consultation is directly related to the quality of the information provided to the public.

The role of public consultation is to provide the opportunity for people to comment on policies, plans and projects which affect their city and community. Ideally, through the public consultation process, a project or policy proponent develops informed agreement on a particular course of action.

9.3 The Time to Involve the Public

Public consultation needs to be conducted before policies are changed and before projects are approved. Public education needs to be provided as part of the consultation process to ensure that the public has the sufficient and relevant information to assess reasonably the proposal. Once policies are adopted, the public needs to be informed to ensure that they are aware of the existence of the policies and the effect of these on neighbourhoods.

In addition, ongoing education is required to address chronic areas of misunderstanding which limit the community's ability to meet the housing needs of its citizens.

9.3.1 Policy Changes and Official Plan Review

Municipalities need to seek public input in the development of the municipal and neighbourhood land use plans. During this process the public needs to be provided with clear information about the housing and demographic trends--past, present and future. Then the proposed plans and policies to address

these trends can be presented for discussion. The public, including both special interest groups and "unorganized" citizens, needs to be asked to comment on the policy. Once the views of the public are obtained they should be evaluated and integrated into a revised plan. Then the municipality can return to the public with the revisions. The municipality should be prepared to explain (clearly and in non-technical language) the rationale for the choice of policies, and why suggestions made were or were not adopted.

Similarly, when amendments to land use plan are being requested, the rationale for such amendments should consider community needs and concerns.

9.3.2 Zoning By-law Review

A similar process for reviewing and amending zoning by-laws can be used. Zoning by-laws tend to be tailored to specific neighbourhoods. Also, the housing needs of neighbourhoods can vary widely within a municipality. Thus, municipalities should discuss and decide on changes to zoning by-laws on a neighbourhood-by-neighbourhood basis.

Example

> For many years, municipalities have turned a blind eye to the existence of "illegal" suites in single family homes. It is widely recognized that these provide affordable housing for certain sectors of the population. However, there are also concerns about the building standards of the suites. Recognizing the dilemma, plus the increased need for this form of housing in established neighbourhoods, the City of Vancouver included a referendum in the 1988 civic election, asking voters if they wanted to review the issue of illegal suites in their neighbourhood. For those districts that voted "Yes" council earmarked $700,000 to set up review programs to determine if residents wanted secondary suites legalized or eliminated. The program includes public meetings in neighbourhoods who voted "Yes". Council members, the public, special interest groups and industry attend the meetings to discuss the issue. At the end of the meeting, or at the last meeting if there are several in one community, the councillors for that particular ward vote on this issue. The vote then goes to Council for ratification.

9.3.3 Specific Projects

Regulations guiding the land development approval process and the building permit approval process stipulate situations where public consultation/hearing is required. Sometimes this is conducted by the municipality in a very formal, council-like session. Some municipalities, however, conduct information sessions out in communities to obtain feedback on projects before they go to council. Others encourage the developer to conduct public information sessions in addition to the formal public hearing.

Example

> The District of North Vancouver, British Columbia, encourages all applicants to liaise with the community on proposed zoning changes or major development proposals. The public information session is to be held after initial Council

consideration but prior to the public hearing required by regulation. The Council's experience is that a public information meeting provides a forum to alleviate concerns and clarify misunderstanding or points of contention that typically arise later in the public hearing.

The District has prepared a two-page factsheet for applicants, which outlines the rationale for public consultation; when the meeting should be held; how to notify the public; who needs to be notified; who is to conduct the meeting; and the information that needs to be provided at the meeting. In addition, a telephone number for further information on holding a public information meeting is provided.

Developers and builders across the country conduct public consultation in addition to that required by regulations. Techniques used include: door-to-door canvassing to meet with neighbours; open houses; and information sessions at community association meetings. However, the consultation process is often conducted with the attitude of "selling" the public on a project rather than providing the public with an opportunity to influence the design of a project.

Even before plans for specific projects are designed, it is valuable for proponents of projects to learn about the characteristics of the neighbourhood where the project will be located. This includes identifying the needs and concerns of the community; past successes and failures in the area; the general attitude towards development; the level of activity of community and special interest groups; etc. This information can then be incorporated into the design of the project and the consultation process. It is easier to address concerns raised earlier in the planning process than concerns that do not surface until the late phases of the project.

9.4 The Need for Ongoing Public Education

The introduction of atypical housing as a means to address demographic trends, to make more efficient use of land and to develop the local housing stock is a potential source of conflict between communities and proponents of atypical housing. A key to increasing acceptance is to familiarize the public with the community and neighbourhood needs that atypical housing developments meet.

Several steps must be taken before resistance to new housing approaches will be overcome. The first is to create the understanding that some people in the community have "special" needs. These people might include: potential home buyers who are finding it difficult to enter the housing market for the first time; low income groups; single parents; seniors, etc. Next, the various housing approaches to meet those needs must be understood by the public. Only then will the public accept alternative housing approaches in the community and/or neighbourhood.

This situation suggests that a broadly based and planned education program is necessary to increase the public's awareness and knowledge of alternate types, tenures and forms of housing and their relationship to the community's housing needs. The complexity of housing and land development issues

suggests that a one-time, glitzy campaign to solve problems, either real or perceived, associated with the introduction of atypical housing developments into communities, will not work. What is required is a medium- to long-term approach that seeks to provide the public with information that situates atypical housing approaches as a community-based response to community housing needs.

Information is also required on specific housing issues. For example, the housing needs of the elderly; facts on non-profit housing projects (e.g., a certain proportion of the units are market valued, they do not appear to have an impact on property values); and the role of intensification in revitalizing neighbourhoods.

Another topic area for public information is specific information about the land development and building permit approval process. Other chapters noted the need to provide the building industry with clear comprehensive guides to these processes. If the public is involved in the approval process, they also need to understand how it works and the role that they play.

9.5 Defining the Public

It is important to define the public as clearly as possible. The following typology is often used:

- the general public--unaffiliated or unorganized citizens;
- community associations--usually defined geographically;
- special interest groups--usually defined demographically (e.g., seniors, the disabled, tenants);
- institutions (e.g., churches, schools, etc.); and
- professional organizations (e.g., planners, developers, builders, etc.).

Those involved in public consultation will have to consider the different concerns, interest, and knowledge level of each particular group. In some cases, the group may represent several interests, for example, a church group concerned about the provision of housing for seniors in a particular community.

It is also important to remember that members of the public do not necessarily belong to a group, and that a group may not accurately reflect the concerns of its members. Thus the participation of representatives of community associations, special interest groups, etc., should not exclude consultation with other members of the public.

9.6 Guidelines for Public Education and Consultation

The act of educating and consulting the public will not, in and of itself, assure acceptance of housing policies, plans and projects. Simple models of public consultation and education cannot be developed; situations, issues, history of issues and communities vary. Rather than a model, presented below are

guidelines to inform and involve the public in the development of housing to meet community needs.

9.6.1 Ensure that the Public is Adequately Informed

For the public to assess policies and projects effectively, they need to be informed about the issues and possible options. If they are not informed, then municipalities and the building industry need to produce and provide information.

Public and private sector staff interacting with the public need to have useful communication materials, e.g. brochures, fact sheets, guidelines, etc. The information needs to be understandable, complete, up-to-date and objective. The information should be provided to those associated with special interest groups, as well as the general public, before consultation on policies and proposed projects takes place. Someone should be responsible for ensuring that the information is distributed, received and understood.

9.6.2 Identify and Address Public Concerns

The initial stages of public consultation should be used to identify public concerns, if they are not already known by the municipality and the building industry. This includes identifying the concerns of those who may not be vocal or affiliated with a particular group. Generally speaking, the people who do not support a policy or project will be more active than those who will benefit from it.

Proponents need to see the existing and proposed policies through the eyes of the parties involved. This requires that private and public sector staff dealing with the public have good communication skills and feel comfortable with the general public and special interest groups. It also requires ongoing contact with the community.

Next, as part of the development of land use and housing policies, steps should be taken to address public concerns. This may involve changes to proposed policies, plans and housing developments; clearly identifying the community need which is being addressed; and ongoing education about alternative approaches to housing.

9.6.3 Maintain Regular Contact with the Public

Throughout the duration of the project, and as an ongoing part of policy development and implementation, proponents should maintain regular contact with the public. This is an integral part of identifying and addressing concerns, and providing ongoing education on more contentious aspects of housing and land development.

Interaction should occur with the community-at-large as well as official community representatives and special interest groups, especially when the community is made up of diverse interests.

For regular community contact to be maintained some sort of system needs to be developed to:

- identify the people and organizations who need to be kept informed;
- maintain a current mailing list of the above;
- receive and respond to questions, concerns and requests for information;

9.7 The Role of Municipalities and the Building Industry

Municipalities should take the lead in providing information about housing and land policies and procedures. The building industry should take the lead in providing information about specific projects. Municipalities and the building industry should both take steps to address housing and land development issues posing barriers to housing which meets the needs of the community.

Appendix A

Land Development Standards

Land Development Standards

Objective of Land Development Standards

The objective of land development standards is to provide for the orderly development of land within the province, region and municipality. Land development standards usually cover the type and quality of infrastructure required, the density and type of housing allowed, and the location of housing on a lot.
Standards are developed on the basis of national codes established by associations such as the National Research Council and the Canadian Standards Board, and on the experience and judgement of the municipality.

Establishment of Land Development Standards

The setting of land development standards is within the jurisdiction of municipalities as outlined through a number of provincial acts, usually a provincial Planning Act and/or Municipal Act. Consequently, it is not surprising that land development standards vary widely from municipality to municipality.

Broadly speaking, there are at least three types of land development control, each which establishes a variety of standards: (1) land use plans, (2) zoning by-laws, and (3) development agreements.

Provincial, regional and municipal land use plans set out the policies and objectives that guide land use in communities. In addition, land use plans may contain a description of the means of attaining the objectives of the plan; and the means for citizen participation with respect to proposed revisions to the plan. In some provinces these are called Official Plans (e.g., Ontario and British Columbia).

Land use plans are largely concerned with the physical development of the community including:

- location of different types of land use;
- the type, tenure and density of residential housing;
- the direction of future growth;
- the design of the transportation network; and
- the location of utility services.

If a new development or redevelopment does not conform to land use plans, the developer must apply to the appropriate level of government for an amendment to the land use plan (e.g., to the regional government for an amendment to the regional land use plan). The government is responsible for holding a public hearing to discuss the amendment before it can be adopted.

Municipal zoning by-laws, sometimes called land use by-laws, implement land use plans by defining land use and land development standards allowed in specific locations.

For example, a municipal zoning by-law may establish:

- type of land use;
- maximum density;
- minimum and maximum lot areas;
- floor areas of buildings;
- building setbacks from property lines;
- location of fences;
- off-street parking provisions;
- landscaping requirements; and
- design and appearance of buildings.

Special approval must be granted by the municipality for any proposed changes to the zoning by-law (for example, increased density, decreased setbacks). Minor changes to the by-law, for example reducing front setbacks by one foot, are usually made through a "minor variance" to the zoning by-law. Substantive changes, such as increased density, smaller lot sizes, or a change in land use, require an amendment to the zoning by-law.

Before changing the zoning by-law which applies to a property, or a group of properties, municipal council must inform the public of its intention and hold a public meeting. Some provinces (Ontario, Saskatchewan, and Alberta, for example) have appeal mechanisms. The process to change by-laws can be time-consuming and hence costly.

In addition to those in the zoning by-law, **land development agreements** establish conditions for the development of land. Prior to approving subdivision plans, municipalities and developers may enter into agreements, regarding the sharing of costs arising from the construction of certain items needed to service the subdivision or lot(s). For a subdivision, these are called subdivision agreements, for other types of developments (for example infill) these are called development agreements.

Land development agreements may include requirements concerning:

- sidewalk and road widths;
- garbage storage facilities;
- grading;
- easements for water, ditches, drainages, sewers and other public utilities;
- lighting; and
- parking facilities.

Types of Land Development Standards

Land Development Standards fall into three basic categories: Land-use, site-development and site-servicing.

Land-use standards relate to the type of land use (e.g., commercial, residential and density and height restrictions. (As noted previously they are usually contained in zoning by-laws).

Site-development standards relate to the location of the building(s) facilities and services on a lot and within a larger development.

Site-servicing, or engineering standards relate to infrastructure such as roads, storm, drainage, water supply, sanitary sewers and utilities.

Appendix B

Manufactured Housing

Manufactured Housing

Manufactured housing is a term which refers to houses or house parts which are factory built. The most common types of manufactured housing are: component; modular; and mobile.

Component housing refers to housing which is constructed on-site by the owner from building components or systems which are built in a factory. In fact, many stick-built components are now manufactured in factories.

Modular housing is a house which is almost entirely built in a factory. A home usually consists of two or more sections which are delivered to a site and installed on a foundation. It is possible to create a variey of housing types, from bungalows to multi-family townhouses.

Both component housing and modular housing are built to a standard established by the Canadian Standards Association (CSA-8277). This standard is virtually the same as the National Building Code(NBC) and is accepted by municipalities across Canada. Engineers from the Canadian Standards Association (CSA) inspect the factories where the component and modular homes are produced. Each modular home and component part which is produced to the standard has a CSA sticker on it.

Mobile housing refers to factory-built housing which is not permanently installed on a foundation and which can be relocated. It does not include trailers and recreation vehicles. A nationally accepted building standard for mobile homes is established by the Canadian Standards Association (CSA-Z240). No province has increased the standards established by the Association, but some municipalities have. The CSA standard is very close to the standard for stick-built housing established in the NBC. As with modular homes, engineers from the CSA inspect the factories where mobile homes are produced. Each mobile home which is produced to the standard has a CSA sticker on it.

Factory-built housing can be made equivalent in safety, durability, and aesthetic appeal to site-built housing. In fact, the quality of manufactured homes is usually greater than stick-built construction. Indoor storage ensures that materials are not effected by weather conditions. Kiln-dried lumber is used which practically eliminates warpage, resulting in tighter construction that helps reduce heating costs.

Manufactured housing has an "image" problem. Municipalities and the public tend to associate manufactured housing with low-income housing, mobile homes, and trailer parks. In fact, in terms of appearance, manufactured housing is indistinguishable from comparable conventional stick-built construction. Municipalities, the public and the building industry would benefit from a greater awareness and knowledge of the product and the contribution it can make to the housing industry and housing affordability. While the image problem faced

by the manufactured housing industry is beyond the scope of the present study, communications material related to regulatory reform can indirectly increase knowledge of the housing alternatives offered by manufactured housing.

Economies in manufactured housing relate to volume purchasing and reduction in the involvement of tradespeople on-site. On an annual basis, a factory can produce more units than a builder can produce. Also, factories have facilities for storing materials. Thus considerable cost savings may be realized through volume purchasing.

Other cost savings are realized because fewer tradespeople are required, especially for modular and mobile housing. A purchaser of a mobile home simply needs services hooked up, once the home is located on a lot. A purchaser of a module home obtains a building permit; pours a foundation; has the house delivered; installs the house on the foundation; and hooks up the utilities. The house is ready for occupancy. Very few tradespeople are involved.

If the house is sold directly to the occupant, some producers of manufactured homes will prepare the site and install the home on the foundation. For the purchaser, additional savings are achieved through purchasing directly from the factory rather than through a real-estate agent.

Manufactured housing contributes to increased housing choice in a number of ways. Component and modular homes allow non-professionals, in effect, to build and custom-design their own homes to meet their particular needs. Mobile homes are often suitable for people looking for less space.

Manufactured homes are ideal for use as garden suites or granny flats. The garden suite concept originated in Australia, and is now being explored in Canada as a housing option for seniors. Garden suites are self-contained dwellings which are placed on a lot which already contains a housing unit. Typically, a garden suite provides housing for the elderly relative of a homeowner. Alternatively, an elderly homeowner may place a garden suite on his or her lot, move into it, and rent out his or her larger home.

Mobile homes can be purchased and then placed on leased or rented land. Another advantage is that they can be moved more easily to another site than conventional dwellings. This is an advantage when the economy is volatile. For example, when the oil prices fell in Alberta, many mobile homes were moved from Fort MacMurray to other parts of Alberta. (Also, because the mortgage payments tend to be lower, the default on mobile home mortgages was lower than for other types of mortages in the area.)

Many of the regulatory problems faced by the conventional housing industry are faced by the manufactured housing industry as well. For example, planning standards established in zoning by-laws and subdivision agreements dictate the type and form of housing which can be placed on a site. Thus house

designs for manufactured housing, particularly modular housing, have tended to be virtually the same as for housing built by conventional methods.

Regulatory problems unique to manufactured housing primarily concern mobile homes. Very few municipalities have zones designated for mobile homes, or are willing to amend zoning by-laws to make provision for them. Also, some municipal building standards are higher than those established by the CSA.

An additional, though perhaps less crucial, problem concerns the building inspection process. In smaller municipalities, some inspectors are not familiar with manufactured housing. This poses a problem when they attempt to inspect the dwelling. Because the unit comes to the site fully constructed, it is impossible to inspect the drywall, electrical system, etc. However, the modular or mobile home does not need to be inspected if it has a CSA sticker on it. (An inspection of the foundation may still be required.) This is a minor problem, as the inspector can phone the provincial building authority for further information.

In Ontario and British Columbia, an additional problem is created by road-width restrictions imposed by the provincial Ministry of Transportation. In Ontario and British Columbia the maximum allowable road-width is 14 feet--two feet less than every other province imposes. As a result, the house and room configurations are narrower than those of conventional housing, and the product looks different. Experience in other provinces shows that consumer acceptance of manufactured housing is partly determined by the degree to which it conforms with traditional configurations. This problem is currently being addressed by the Canadian Manufactured Housing Institute.

Appendix C

Land Development Approval Process

Land Development Approval Process

The land development approval process is established by provincial legislation through a variety of acts; these include planning, municipal, condominium, land titles and registry acts. While the process varies in different provinces and municipalities, most systems have provisions for:

- ensuring citizen participation;
- solving special development problems or technicalities;
- requiring financial contribution towards community infrastructure through development charges;
- recognizing interests of the broader community; and
- appealing decisions.

The owner of land, or his or her agent, applies to the authorized agency (e.g., a ministry, municipal council, or delegated body). Detailed information is required on the application in order for the authority to evaluate the proposal. In addition to a detailed draft site plan, information required usually includes a description of the: proposed land use; relationship of proposed land use to municipal plans and zoning by-laws; proposed servicing and access; existing land use, vegetation topography and drainage on the site; and anticipated environmental effects.

After preliminary evaluation of the application by the approval authority, the application is circulated to the local municipality and other departments and agencies who may be concerned, to obtain approval and recommendations. Typically this will include housing, transportation, energy, agriculture, environment, natural resources, and education departments, in addition to rail companies, utility companies, conservation authorities and the local health unit and school boards. Sometimes information is circulated to both the local and headquarters offices of a particular agency.

After evaluation of the plan and of the recommendations from other bodies, the authorizing body and the municipality may impose conditions and/or grant approval of the draft plan. This stage is called the draft approval. Any conditions of the draft approval must be met prior to the approval of the final plan. The bodies affected by the conditions must indicate to the approving authority that the stipulated conditions have been met.

All provinces except Quebec have a process for appealing decisions concerning approval and conditions to approval, although the nature and scope of appeals vary from province to province. For example, property owners are given an appeal in some provinces but not in others. Depending upon the nature of the decision appealed, the appeal may be at the local or the provincial level.

In New Brunswick, Ontario, Saskatchewan, Alberta and British Columbia, there are municipal zoning or development appeal boards or boards granting

variances. In all provinces except Quebec and British Columbia, there are provincial appeal boards for appealing the decision or lack of decision by the municipal council, local or regional planning authority. In most provinces, including British Columbia, appeals may be made to the Supreme Court on a question of law or jurisdiction.

Appendix D

Building Approval Process

Building Approval Process

The purpose of the building permit system is to ensure that the plans for the proposed building comply with building regulations. A building permit is required for the construction of a new building or structure--for additions, for fireplaces and wood stoves, and for most alterations. Separate, but construction related permits, may also be required prior to issuing a building permit depending on the nature of the project. These include: plumbing; swimming pool enclosure; and demolition permits.

The process to obtain building permits varies from municipality to municipality but most systems have provisions for:

- submission, review and evaluation of detailed architectural, mechanical, electrical and structural drawings;
- issuing permits;
- charging permit fees;
- establishing citizen review processes for "atypical" or potentially controversial projects; and
- appealing decisions.

The process usually begins with the owner of the land, or his or her agent, applying to the municipality for a building permit. An application form is submitted with the approporate fee and several sets of plans. The information on the application form usually includes:

- description of the present use of land and building;
- description of the work to be done; and
- estimated value of the work to be done.

The type and detail of plans which are required vary with the type (residential, commercial, industrial) and size of the project.

Separate submission of the plans is required for other permits and approvals (plumbing permits; minor variance or zoning amendments; site plan approval, etc.). Usually responsibility for compliance with zoning by-laws lies with the planning or land use department; a buildings department is responsible for compliance with the construction. Potentially then, obtaining all of the "sub-approvals requires identifying and applying to several municipal departments.

It is the responsibilty of the chief building official to issue a building permit once the plan meets the various "sub-approvals".

The amount of time required to obtain a building permit varies widely depending upon a number of factors:

- the time of year (which affects the volume of applications);
- the type, location and size of project;

- the municipality; and
- the completeness of the application form.

As with the land development approval process, the building permit approval process affects both housing costs and housing choice. The length of the process directly affects builders' costs: delays result in costs in lost time and opportunity, in financing costs, and in slow responses to quickly changing markets. Builders need to recover their costs; these costs are passed into the price of the houses.

The length of the building permit approval process can also contribute to builders' preference for conventional housing developments--especially if the quickest way to obtain approval is to be non-controversial and adhere to existing land use plans and zoning by-laws. Existing land use plans and zoning by-laws may be outdated and unresponsive to the community's housing needs.

Appendix E

Inspection Process

Inspection Process

The chief building official is responsible for administering the various building by-laws and codes. In some municipalities he or she is also responsible for administering the zoning by-law. This includes responsibility for:

- issuing permits;
- inspecting sites and construction; and
- enforcing by-laws and codes.

An application for a building permit must be accompanied by detailed plans including: site plan; foundation plan; floor plan; and cross section plan. The building code establishes prescribed standards, which means that they describe in considerable detail how the construction is to be carried out. In addition, the building code allows for the use of "equivalents"--systems or materials that are similar to those set out in the prescribed standards.

Before a building permit is issued, all the materials, type of construction and type of design must be approved according to the building code and applicable municipal by-laws. Usually the site plans examiner conducts this review. (Sometimes, in smaller municipalities, the site plan examiner is the chief building official.) Once an application for a building permit is submitted, a building inspector conducts a field inspection. The purpose of the field inspection is to confirm the description of the site (and building[s] if present) contained in the plans, and to examine the area surrounding the proposed site. Any variances to the plan are reported, and adjustments are made to the plans as required.

When the plans meet the requirements of the building code and the various municipal by-laws, the chief building official is required to issue the building permit.

In most municipalities, once the permit is issued the onus is on the building permit holder to request inspections at specific stages of construction. Several types of inspections are required: structural, electrical, and plumbing. Large buildings, such as three-storey low-rises, also require mechanical and fire inspections.

As a rule, the inspection activity consists of periodic visits to the site during the course of the work. The purpose of the visits is to review the progress made between visits and to ascertain if there are any violations of the various codes. It is important to remember that the underlying objective of the inspection process is to ensure public health and safety; it is not to ensure that quality materials and equipment are used in construction.

Provincial regulations usually establish the timing of inspections. For example, in Nova Scotia, a single-family home must be inspected at least three times by a building inspector: prior to backfill; prior to dry wall; and prior to occupancy.

Inspectors will usually visit the site more often. In most larger muncipalities, a residential dwelling is inspected five to eight times during construction.

In most provinces, the responsibility for inspections is shared between the province and the municipality, depending on the type of inspection and the size of the municipality. For example, in New Brunswick, the province conducts all electrical inspections. Moncton, Fredericton and Saint John conduct their own building, plumbing and fire inspections, while the provincial authorities conduct these inspections for the remainder of the province. In some provinces, utility or power commissions conduct electrical inspections (e.g., Ontario and most municipalities in Nova Scotia).

To ensure that the building process is adhered to, and that the provisions of the building permit are complied with, inspectors have the power to issue compliance orders. In Ontario and British Columbia, the inspectors also have the power to issue stop-work orders to prohibit building operations being carried on in violation of the building by-law.

If the builder wishes to make a change to an approved plan (e.g., change the type of drywall used) the chief building official must be notified, details of the change must be submitted and the approval of the chief building official must be obtained. In some municipalities the site plan examiner has the responsibility of approving the change (e.g., Ottawa).

Appendix F

Residential Renovation

Residential Renovation

Renovation activity is an ideal vehicle for maintaining existing housing stock while helping communities to provide citizens with options in housing type, tenure and form throughout their lifecycles.

Before continuing, it is necessary to define "residential renovation". Terms such as rehabilitation, renewal, retrofitting, remodelling, conservation and maintenance all describe activities which overlap one another to varying degrees and are used synonymously with renovation in this paper.

Statistics Canada renovation data are generally disaggregated into two components, repairs and improvements. Repairs includes work undertaken on an existing residential structure or piece of equipment to keep it in good working order and to maintain an appearance "as new" as possible. Improvements cover the construction of structural extensions and conversions; work done to upgrade or modernize the property and installation or replacement of equipment or fixtures. Improvements tend to be more expensive than repairs. In this report, the term renovation will refer to the two activities combined.

In addition, the more general term "renovation" refers to residential renovation--including the conversion of non-residential buildings to residential. Renovation on non-residential buildings for non-residential purposes is not covered.

Residential renovation can be a cost-effective way to supply housing. In theory, renovating a dwelling costs less than building a new housing unit from the ground up. This of course depends upon the nature and type of renovation and the costs of adhering to building codes, standards and procedures.

Renovation is also a cost-efficient method of using existing space in communities. Public facilities, public transportation, shopping, recreation and jobs are already in place. These factors indirectly contribute to housing costs.

Renovations can make a great impact on increasing housing choice, especially through projects which change the use of dwellings. New types of homes can be created--a duplex or a triplex from a single family home. A warehouse or commercial space can be transformed into a multi-unit dwelling. New forms of housing can be created when space in houses is used more efficiently--larger homes with under-utilized space can be converted to two or more smaller units suitable for smaller households (e.g., an elderly couple wanting less space and reduced maintenance, working singles, etc.). Smaller units can be added to existing homes.

Renovations can increase tenure options. For example, renovating to create an accessory apartment in a single-family home will add another rental unit to the market.

Also, renovation activity is essential for the maintenance of adequate housing conditions. As the age of a dwelling increases, it is more likely it is to require major repairs. It is projected that by 1996 about one-third of the ownership dwelling stock will be over 35 years old, compared to about one-quarter in 1981.[6] By maintaining existing housing stock, renovation activity permits people to stay adequately housed in their community, in addition to providing lifestyle alternatives to suburban dormitory communities.

Renovation also restores the vitality of inner cities; increases urban tax bases; and respects the characteristics of existing neighbourhoods.

Spending on residential renovation increased significantly between 1971 and 1985. In 1985 residential renovation expenditures in Canada totalled $12.6 billion--more than double the 1971 levels.[7] Rehabilitation activity now equals that of new construction and may overtake it in the near future.

Most renovations require a building permit which means that many regulatory regulations issues discussed in this report overlap with renovations. For example, renovation work must comply with building codes and standards, and land use controls (e.g., zoning by-laws). However, certain aspects of the renovation process are sufficiently different in nature that it is dealt with as a separate topic. These are discussed below.

Building codes

The application of building codes designed for new construction to older construction is not straightforward. In most jurisdictions the building code for new construction is used for renovations, despite the fact that a building constructed to a past building code is not likely to meet all provisions of a current code. The inflexibility of the building code often increases the renovation cost because it requires that the entire dwelling be brought up to the new standard. This can contribute to the reluctance of contractors and home owners to renovate. A study prepared for Alberta's Department of Housing, "Conversion of Existing Housing for Multiple Occupancy Rental Purposes" identified requirements for room sizes, ceiling heights, bedroom windows, stairs and landings, means of egress, fire protection, sound control, plumbing systems and heating/ducting as potential problem areas for renovators.

In the older areas of many cities, a major obstacle to renovation is the building standards established in the zoning by-laws. As discussed in chapter 2, a municipal zoning by-law may establish the type of land use; maximum density; floor areas of buildings; etc. In some areas, the zoning by-law may have changed over time to the point where it bears little or no relationship to the

---

[6] Clayton Research Associates Ltd., The Nature of the Residential Renovation Market in Ontario. Prepared for Ontario Ministry of Housing Conservation Unit, February 1987. p.17.

[7] ibid. p.4.

existing housing. However, when a property is renovated, it may be required to conform with the current zoning by-law.

The findings of a 1982 study by the Renovator's Council of the Toronto Home Builders' Association illustrates this problem well. The study examined the relationship between the specifications of the zoning by-law and the type of housing on one typical city block in Toronto. Virtually all renovation of existing dwellings, including conversions (e.g., single-family home to duplex, accessory apartments, etc.) would require at least one variance and one Committee of Adjustment hearing. Typical problem areas include provisions for maximum density and minimum gross floor areas. (The study also reported that all but one of the 55 houses on the block would require at least one by-law variance and a Committee of Adjustment hearing if they were to be built today as new construction.)

Building permit approval process

Renovation work is often less extensive and of a lower dollar value than the construction of new housing. However, in most municipalities the two activities are subject to exactly the same building permit approval requirements. Thus the the time and costs involved in the approval process may discourage people from undertaking renovation. It is also important to note that about 40 percent of renovation activity is undertaken by homeowners who are less likely to befamiliar with the building permit approval process than contractors and home building professionals.

Appendix G

City of Ottawa Procedures for Staff Reports to Planning Committee and Council which Require Industry Input

City of Ottawa Procedures for Staff Reports to Planning Committee and Council

In those instances where a position of the industry representatives is required or desired on a report being prepared by City staff and which is to be included in a report to the Various Standing Committees and/or Council, City staff will attempt to advise the BILD Committee of the recommendation prior to final approval being given so as to permit feedback from the industry representatives.

One of the two processes set out below may be followed in responding to potential industry concerns. The first process is designed to address reports where immediate action is required. The second process provides for reports which are more flexible in terms of time. The appropriate process to be followed on a particular item will be determined at the first BILD Committee meeting at which the item is raised.

Process A--Immediate Action Required

1. The draft report will be circulated to the industry members of BILD prior to the BILD meeting at which the item is to be discussed.

2. Industry concerns are to be raised at the meeting.

3. The industry's comments and suggestions should be written and forwarded to the appropriate staff member to be included in the final report. This requirement may be waived at the industry's option.

4. The final report will proceed to the Standing Committee and/or Council without further review by the BILD Committee.

5. Industry members who wish to attend the meeting at which the report is to be considered will be advised of the meeting date and provided with a copy of the final report as soon as it is made available to staff.

6. Although City staff responsible for the report will draw attention to the industry's concerns, they are expected to present industry arguments for any positions not supported in the body of the report. Industry presentations at the meeting must be made by an industry delegate.

Process B--Flexible

1. The draft report will be presented for comment at the BILD Committee meeting.

2. Industry representatives will be given the opportunity to submit written comments to the staff members responsible for the report. The timing for their comments is to be determined by the meeting.

3. City staff will attempt to incorporate the industry's comments, suggestions, and concerns in the body of the report.

4. The revised draft report will be presented for discussion at the next BILD Committee meeting.

5. Subject to any additional revisions requested at the second BILD meeting, the final report will proceed in the normal course to the Standing Committee and/or Council.

6. If BILD members wish to make comments or views which City staff cannot support, those comments will be included in the report as information, and/or presented to the Standing Committee by the appropriate industry representative.

7. Members of the industry having expressed an interest in attending the meeting at which the report is to be considered will be advised of the meeting date and provided with a copy of the final report at soon as it is available to staff.

8. Independent presentations on a particular item may be made at the industry's discretion.

Appendix H

List of People and Organizations Contacted

List of People and Organizations Contacted

Presentations and Discussions

Federation of Canadian Municipalities (FCM) Task Force on Housing
Canadian Housing and Renewal Assocation (CHRA) Board of Directors
Urban Development Institute (UDI) Board of Directors

Conferences Attended

Toronto Home Builders' Association Annual Conference 1989
Canadian Home Builders' Association Annual Conference 1989
Ontario Provincial Housing Conference: "Developing the Will" 1989

Representatives of the Canadian Home Builders' Association

Gary Reardon
Reardon Construction and Development Ltd.
St. John's, Newfoundland

Robert Shaw
Clayton Developments Ltd.
Halifax, Nova Scotia

Tom Cochren
Tommar Construction Co. Ltd.
President, Canadian Home Builders' Association
Hamilton, Ontario

Mickey LaBrie
Vice President, Western Region
Genstar Development Corporation
Winnipeg, Manitoba

Keith Sashaw
Executive Director
B.C. Home Builders' Association
Vancouver, B.C.

Bob McGloglan
St. John, New Brunswick

Doug McNeil
President
Prince Edward Island Home Builders' Council
Charlettown, Prince Edward Island

Laverne Brubacher
Chairman, Renovators' Council
Canadian Home Builders' Association
St. Jacobs, Ontario

Scott Sutherland
Sutherland and Sons Co. Ltd.
Hamilton, Ontario

Donald Cameron
Canlands Investments
Vancouver, British Columbia.

Donald May
Planning Consultant
Hamilton, Ontario

Christopher Long
R.E. Winter and Associates
Consulting Engineers and Architects
Burlington, Ontario

Hank Starno
Executive Vice-President
Manufactured Housing Institute
Ottawa, Ontario

Municipal Officials

Marilyn Baker
Mayor
District of North Vancouver
(President, Union of British Columbia Municipalities)
North Vancouver, British Columbia.

Richard E. Plunkett
Director of Development
The Corporation of the District of North Vancouver
North Vancouver, British Columbia.

Roger Herbert
Chief Building Official
City of Vancouver
Vancouver, British Columbia

Ken Cameron
Manager, Development Services Department
Greater Vancouver Regional District
Burnaby, British Columbia

Wayne Cameron
Planning and Building Department
City of Edmonton
Edmonton, Alberta

Wayne Purchase
Director, Buildings and Development
City of St. John's
St. John's, Newfoundland

City of Ottawa Municipal Officials

Tom Fletcher
Commissioner of Planning and Development

Rosemary Fletcher
Department of Planning and Development

Robert Player
Commissioner of Housing and Property

Dan Stankovic
A/Director
Market Housing Program Development and Delivery

Stan Wilder
Senior Program Officer
Market Housing Program Development and Delivery

Gerry Noffke
Director
Development Information and Applications Centre

Gary Holtz
Counter Supervisor
Development Information and Applications Centre

Don Currie
Chief Building Inspector

Provincial Government Officials

Richard Franz
Housing Advocacy Task Force
Ontario Ministry of Housing
Toronto, Ontario

David Hodgson
Director Buildings Branch
Ontario Ministry of Housing
Toronto, Ontario

Micheal Heitshu
Analyst Buildings Branch
Ontario Ministry of Housing
Toronto, Ontario

Don Woodrow
ADM Technical and Inspections Branch
New Brunswick Department of Labour
Fredericton, New Brunswick

Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC)

Doug Stewart
Director, Research
CMHC
Ottawa, Ontario

Brian Grey
Senior Researcher
CMHC
Ottawa, Ontario

Wally Majesky
Member of the CMHC Board of Directors
Markham, Ontario

Victoria Garland
Member of the CMHC Board of Directors
Vancouver, British Columbia

Other

David Hulchanski
Director, Centre for Human Settlements
University of British Columbia
Vancouver, B.C.

Duff MacDonnell
Extension Services, Professional Engineers
University of British Columbia
Vancouver, B.C.

David Sherwood
Executive Director
Canadian Institute of Planners
Ottawa, Ontario

Maureen Enser
Executive Director
Urban Development Institute Pacific Region
Vancouver, British Columbia

Jim Cox
Chairperson, UDI Vancouver Liaison Committee
Vancouver, B.C.

Mike Jordan
Chairperson, UDI Surrey Liaison Committee
Surrey, British Columbia

John Nichols
Chairperson, UDI Burnaby Liaison Committee
Burnaby, British Columbia

Ron Marr
Chairperson, UDI Richmond Liaison Committee
Richmond, British Columbia

Avi Friedman
Affordable Homes Program
School of Architecture
McGill University
Montreal, Quebec

David Williamson
United States Department of Housing and Urban Development
Joint Venture for Affordable Housing
Washington, D.C.
U.S.A.

Bibliography

Bibliography

U.S. Department of Housing and Urban Development, Housing Policy Development and Research. Affordable Housing: What States Can Do. 1982.

Alberta, Ministry of Municipal Affairs. Land Use Planning in Alberta. 1987.

Alberta, Ministry of Municipal Affairs. Report of the Advisory Committee on Development Charges and Off-site Levies. August, 1986.

Alberta, Ministry of Municipal Affairs. Residential Subdivision Servicing and Design Practices. DeLCan Western, Inc. Edmonton 1987.

American Planning Association, Planning Advisory Service (PAS) Report. #398 Regulating Manufactured Housing. December, 1986.

Bairstow and Associates Consulting Ltd. Manufactured Housing. Opportunities for the Canadian Experience Phase II Report. Canada Mortgage and Housing Corporation. Ottawa, 1985.

Bairstow and Associates Consulting Ltd. Opportunities for Manufactured Housing in Canada. Canada Mortgage and Housing Corporation. Ottawa, 1986.

Canada Mortgage and Housing Corporation. Site Planning Criteria. Ottawa, September, 1982.

Canada Mortgage and Housing Corporation. Housing in Canada 1945 to 1986. Ottawa, 1987.

Canada Mortgage and Housing Corporation. New Made-to-Convert Housing. Ottawa, 1988.

Center for Community Development and Preservation. Affordable Housing: Public and Private Partnerships for Constructing Middle and Moderate Income Housing. New York, 1982

City of Vancouver. Certified Professional Program. Excerpts from the Manual of Practice. Vancouver, 1987.

Council on Development Choices for the '80s. The A"ordable Community: Growth, Change and Choice in the '80s. U.S. Department of Housing and Urban Development. Washington, 1982.

Florida Department of Community Affairs. Promoting Affordable Housing: Possible Actions for Local Governments. 1986.

Gabor and Popper, Arch., and W.G. Anderson, Planning and Research. THBA Renovators' Council - Zoning Impact Study. For the Toronto Home Builders Association, Toronto, 1982.

Government of Alberta, Department of Housing, "Conversion of Existing Housing for Multiple Occupancy Rental Purposes".

Greater Vancouver Regional District Development Services Department, Municipal Development Controls and Procedures in Greater Vancouver. Survey and Review. Prepared by Donald W. Barcham and Michael Geller and Associates. January, 1987.

Klein and Sears, et al. Study of Residential Intensification and Rental Housing Conservation. (11 volumes). Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing and Association of Municipalities of Ontario. (particularly Vol. 1 -- Detailed Summary of Findings and Recommendations and Vol. 8 -- Municipal and Provincial Policies and Regulations). Toronto, 1983.

Martin, Peter. Residential Renovation Regulatory Reform Program. M.M. Dillion. Toronto, 1987.

NAHB Research Foundation Inc. Affordable Housing Challange and Response. Volume 1 Affordable Residential Land Development. U.S. Department of Housing and Urban Development, Innovative Technology and Special Projects Division. Washington, D.C. July, 1987.

NAHB Research Foundation Inc. Affordable Housing Challenge and Response. Volume II Affordable Residential Construction: a Guide for Home Builders U.S. Department of Housing and Urban Development, Innovative Technology and Special Projects Division. July, 1987.

NAHB Research Foundation Inc. The Affordable Housing Demonstration Case Studies. U.S. Department of Housing and Urban Development. Division of Building Technology. Washington D.C. 1987.

NAHB Research Foundation, Inc. Building Affordable Homes: A Cost Savings Guide for Builder/Developers. U.S. Department of Housing and Urban Development, Innovative Technology and Special Projects Division. July,1987.

National Institute of Building Sciences, Rehabilitation Guidelines. U.S. Department of Housing and Urban Development. Washington, D.C. 1980/1981.

Ontario. Ministry of Housing. The Nature of the Residential Renovation Market in Ontario. February, 1987.

Ontario. Ministry of Municipal Affairs and Housing. Urban Development Standards. Toronto 1983. Second edition.

Ontario. Ministry of Municipal Affairs. Subdivision/Condominium Approval Procedures: A Guide for Applicants. 1986.

Ontario. Ministry of Housing. Part XI of the Ontario Building Code (Renovation Alternatives). Toronto, 1983.

Rahenkamp Sachs Wells and Associates Inc. Innovative Zoning: A Local Official's Guidebook. Washington, D.C.. U. S. Government Printing Office, 1978.

State of California. Office of Appropriate Technology. The Affordable Housing Book. Strategies for the Eighties from the California Affordable Housing Competition. 1982.

The Proctor and Redfern Group. Metropolitian Toronto Solid Waste Management Appraisal Study. Working Paper No. 1. An Approach to Citizen Participation. 1986.

Toronto Home Builders' Association. Affordable Home Ownership Charrette. Toronto, 1988.

U.S. Department of Housing and Urban Development. Affordable Housing: What States Can Do. 1982.

U.S. Department of Housing and Urban Development. Citizen Action for Affordable Housing Information Kit. 1984.

ABORDABILITÉ ET CHOIX TOUJOURS

DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LA RÉGLEMENTATION RELIÉE À L'ABORDABILITÉ, AU CHOIX, À LA QUALITÉ ET À L'INNOVATION DU LOGEMENT

Décembre 1989

A·C·T est une initiative de réforme réglementaire parrainée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement et ses activités son dirigées par :

- **la Fédération canadienne des municipalités;**
- **l'Association canadienne des constructeurs d'habitations; et**
- **l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine.**

Le présent projet a été partiellement subventionné par la Société canadienne d'hypothèques et de logement, mais les vues exprimées sont celles de l'auteur (des auteurs) et n'engagent aucunement la Société.

Le rapport a été preparé par:

Energy Pathways Inc.
Suite 500, 251, rue Laurier ouest
Ottawa (Ontario)
K1P 5J6

Pour de plus amples renseignements sur l'A•C•T, veuillez communiquer avec:

La Fédération canadienne des municipalités
24, rue Clarence
Ottawa (Ontario)
K1N 5P3
No. de téléphone: (613) 237-5221

A·C·T
ABORDABILITÉ ET CHOIX TOUJOURS

DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LA RÉGLEMENTATION RELIÉE À L'ABORDABILITÉ, AU CHOIX, À LA QUALITÉ ET À L'INNOVATION DU LOGEMENT

Décembre 1989

A·C·T est une initiative de réforme réglementaire parrainée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement et ses activités son dirigées par :

- **la Fédération canadienne des municipalités;**
- **l'Association canadienne des constructeurs d'habitations; et**
- **l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine.**

CONDENSÉ

Le programme Abordabilité et choix toujours (A•C•T) est une initiative du Groupe tripartite national. Le programme A•C•T a été conçu pour susciter des actions de réforme réglementaire dans le domaine de la construction domiciliaire, et il a, entre autres, pour objet de promouvoir le choix, l'accessibilité, la qualité et l'innovation en matière de logement. Le Groupe tripartite national est composé de l'Association canadienne des constructeurs d'habitations (ACCH), de l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU) et de la Fédération canadienne des municipalités (FCM). La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) apporte un soutien financier à cette initiative.

Le document de travail a été rédigé pendant l'étape d'élaboration et de conception du plan du programme A•C•T. Ce document de travail contient des renseignements de base sur les problèmes de réforme réglementaire auxquels font face les gens qui se soucient d'accessibilité, de qualité et d'innovation dans le domaine du logement, et il y est question des actions engagées pour résoudre ces problèmes.

On trouvera ci-après un résumé des renseignements recueillis au terme d'une analyse de la documentation qui existe sur les réformes réglementaires relatives à l'industrie du logement. Des entretiens ont également eu lieu avec des personnes désignées par le Groupe tripartite national, des représentants d'associations non gouvernementales, de l'industrie, des gouvernements provinciaux et municipaux. Enfin, des réunions de plusieurs groupes et comités ont aussi été organisées.

Les domaines dans lesquels une réforme réglementaire s'impose comprennent les normes de développement foncier, le processus d'approbation de développement foncier, le processus d'approbation de construction, le processus d'inspection et la rénovation domiciliaire. Lorsqu'on examine chaque domaine, les mêmes questions reviennent à l'esprit, à savoir la nécessité de mieux connaître les nouveaux matériaux et méthodes de construction domiciliaire, d'instaurer une collaboration entre l'industrie du bâtiment et le gouvernement, et de consulter le public.

Nous présentons ci-dessous un résumé des domaines en question.

NORMES DE DÉVELOPPEMENT FONCIER

Les normes de développement foncier sont fixées dans les plans d'occupation des sols municipaux et provinciaux, les règlements municipaux et les ententes de développement foncier. Ces normes stipulent le mode d'utilisation des sols ainsi que les conditions à remplir en matière d'aménagement et de viabilisation.

Les normes de développement foncier permettent de s'assurer que l'aménagement du territoire s'effectue correctement à l'intérieur de la province, de la région et de la municipalité et que chaque collectivité est bien desservie. Au fil du temps, ces normes ont eu pour effet d'améliorer la qualité du logement. En revanche, il n'existe aucun système grâce auquel on puisse connaître l'incidence de ces normes sur le coût du logement.
On distingue deux objectifs globaux de réforme réglementaire se rapportant aux normes de développement foncier. Le premier consiste à faire en sorte que les normes de développement conduisent à des types de logement, des formes d'habitation et des modes d'occupation qui répondent aux besoins de la collectivité. Ce processus comporte trois étapes. Premièrement, il s'agit de définir les besoins actuels et futurs en matière de logement; deuxièmement, il importe d'examiner les plans d'occupation des sols municipaux pour s'assurer que la politique en place permet de satisfaire aux besoins de la collectivité; enfin, il incombe aux municipalités de passer en revue et de réviser leurs règlements de zonage pour qu'ils soient conformes aux besoins actuels et futurs de la collectivité.

Le deuxième objectif consiste à s'assurer que les normes de développement foncier sont rentables. Les municipalités et les promoteurs peuvent collaborer à concevoir et mettre en place un système permettant de surveiller et d'évaluer le coût et les avantages des normes de développement foncier actuelles et potentielles. Les résultats de cette étude de rentabilité pourront ensuite servir à élaborer un ensemble de normes que l'on pourra inclure dans les règlements de zonage et dans les contrats de développement foncier.

Le processus ainsi employé pour répondre à ces objectifs nécessitera l'intervention des acteurs suivants : les municipalités, avec l'appui des provinces, l'industrie du bâtiment, les associations de logement sans but lucratif, les groupes ayant des besoins spéciaux et le grand public.

PROCESSUS D'APPROBATION DE DÉVELOPPEMENT FONCIER

Le processus d'approbation de développement foncier est défini par la législation provinciale et, dans certains cas, par les règlements municipaux. Ce processus permet de s'assurer que l'aménagement du territoire s'effectue comme il convient à l'intérieur d'une municipalité. Il importe de veiller, entre autres, à ce que les projets d'aménagement respectent les plans d'occupation des sols provinciaux et municipaux, les normes de développement foncier et les règlements de zonage.

La longueur du processus d'approbation de développement foncier a une incidence à la fois sur le coût du logement et sur le choix. Tout retard entraîne une augmentation du coût d'aménagement et de construction, augmentation qui se répercute sur le consommateur. Les retards provoqués par l'emploi de types de logement, de méthodes d'aménagement ou de matériaux nouveaux peuvent conduire l'industrie du bâtiment à préférer des formes de logement classiques.

L'un des objectifs des réformes réglementaires ayant trait au processus d'approbation de développement foncier consiste à réduire le temps écoulé entre la présentation d'une demande et la réception de l'approbation finale. Pour chaque demande, il importe de veiller de près à trouver un juste équilibre par rapport aux besoins d'efficacité. Dans certaines circonstances, il convient de consulter le public pendant le processus d'approbation. De même, il faut mettre en place un moyen équitable et rapide permettant au public et à l'industrie du bâtiment de faire appel des décisions du gouvernement.

Un autre objectif consiste à établir des processus et des procédures d'approbation qui ne constituent pas un frein à l'innovation en matière de conception et de construction domiciliaires.

Voici quelques exemples à cet égard.

1. On pourra préparer une trousse de demande et d'information axée sur le service, où l'on trouvera une liste de tous les permis et approbations nécessaires, un résumé de la procédure de demande, des formulaires de demande, une liste d'adresses utiles et tout autre renseignement pertinent.

2. On pourra créer un centre d'octroi de permis, où l'on trouvera tous les renseignements et les formulaires de demande concernant les permis et les approbations nécessaires en matière de développement foncier. Il pourra servir à examiner et vérifier chaque projet envisagé, avant le dépôt de la demande.

3. On pourra mettre sur pied un système permettant de suivre une demande dans le cadre du processus d'approbation de lotissement. Ce système reposera sur les éléments de base suivants : noms des personnes-ressources, délais de réponse et processus normalisés d'examen collectif. On pourra élaborer un système informatique pour accroître l'efficacité de ce processus.

4. On pourra examiner, et revoir au besoin, le mode de répartition des ressources humaines. Ce travail consistera à trouver et éliminer ou minimiser les causes de goulot d'étranglement, ainsi qu'à établir et à élaborer les documents dont on aura besoin pour la formation et l'éducation du personnel des pouvoirs publics et de l'industrie du bâtiment.

Ces activités feront intervenir les acteurs suivants : les services d'approbation en collaboration avec d'autres services provinciaux et municipaux s'occupant des approbations de développement foncier, l'industrie du bâtiment, les instances d'appel gouvernementales et le grand public.

PROCESSUS D'APPROBATION DE CONSTRUCTION

Le processus d'approbation de construction permet de s'assurer que les plans de construction proposés respectent les règlements en vigueur dans cette matière. On pourra aussi se servir de ce processus pour administrer d'autres règlements concernant, entre autres, le zonage, la protection du patrimoine et le modèle de construction. Comme le processus d'approbation de développement foncier, il a des répercussions à la fois sur le coût du logement et le choix. Tout retard entraîne une augmentation des coûts, qui est répercutée sur le consommateur. Les objectifs et les activités de réforme réglementaire proposées dans ce domaine sont semblables à ceux concernant le processus d'approbation de développement foncier.

Interviendront dans ce processus les municipalités, l'industrie du bâtiment, les instances d'appel gouvernementales et le grand public.

PROCESSUS D'INSPECTION

Il incombe au directeur de la construction d'administrer les divers règlements et codes de la construction. C'est ainsi qu'il est chargé d'émettre des permis, d'inspecter les chantiers et les travaux, et de faire respecter lesdits règlements et codes. Pour qu'un permis de construction puisse être délivré, il faut que les matériaux, le type de construction et le modèle d'habitation proposé satisfassent aux codes de la construction et aux règlements municipaux. Une fois que le permis a été accordé, plusieurs inspections s'imposent concernant l'édifice, l'installation électrique et la plomberie.

Les objectifs d'une réforme réglementaire consistent à s'assurer que les services d'inspection emploient un personnel suffisant, que les normes sont appliquées de façon cohérente et que le processus d'inspection ne freine pas l'innovation. Il importera d'établir et de résoudre les lacunes du processus d'inspection. Pour cela, il sera peut-être nécessaire d'accroître les effectifs, de donner une formation multiple aux inspecteurs pour qu'ils puissent faire leur travail dans plusieurs disciplines, d'examiner et de réviser le système de planification (en l'informatisant, si possible), ainsi que de former et d'éduquer le personnel de façon permanente.

Toute réforme du processus d'inspection devra faire intervenir les fonctionnaires municipaux et provinciaux chargés de la construction, ainsi que des membres de l'industrie du bâtiment.

RÉNOVATION RÉSIDENTIELLE

Beaucoup de questions d'ordre réglementaire dont on a déjà discuté portent sur la rénovation résidentielle. Toutefois, à cet égard, le secteur de la rénovation présente des particularités qui lui sont propres. Le plus souvent, le code de la construction qui régit les nouveaux projets est appliqué aux rénovations, bien que les bâtiments construits selon les anciens règlements ne satisfassent pas toujours à toutes les clauses du code en vigueur. Un code de la construction trop rigide peut compromettre la faisabilité économique d'un projet de rénovation car il exige que les anciens logements soient restaurés conformément aux nouvelles normes.

Les rénovations résidentielles qui entraînent un changement d'utilisation du terrain ou du logement existant nécessitent généralement un rezonage de la propriété, processus qui peut prendre beaucoup de temps. Actuellement, la plupart des travaux de rénovation résidentielle sont soumis aux mêmes processus d'approbation que les nouvelles constructions, même si le coût des rénovations est sensiblement inférieur. Une réforme réglementaire vise à garantir que le processus d'approbation ainsi que les codes et les normes de construction n'ajouteront pas indûment aux coûts des rénovations résidentielles.

On propose par exemple que les municipalités et les provinces élaborent un code de construction pour la rénovation résidentielle. Il y aura lieu de préparer des guides complets sur le mode d'emploi de ce code. On affectera aux travaux de rénovation un personnel spécialisé afin d'accélérer le processus d'approbation dans ce domaine.

Participeront à ces activités de réforme réglementaire les fonctionnaires municipaux et provinciaux, le Conseil national de recherches et des membres de l'industrie de la construction.

NOUVEAUX TYPES DE LOGEMENTS ET DE MATÉRIAUX

L'évolution de la démographie et du mode de vie exige que l'on fasse preuve d'innovation en matière de logement. Les maisons-jardins, les maisons préfabriquées, les logements convertibles et les appartements attenants sont autant de types et de formes de logements qui permettent de répondre aux besoins de la population aux quatre coins du pays.

Dans la plupart des municipalités, le processus de planification et d'approbation sert à traiter les demandes qui sont conformes aux principes d'aménagement approuvés, aux objectifs et à la politique en place. Cela se justifie en principe, mais l'emploi de règles "standard" peut freiner le recours à des modèles et à des matériaux nouveaux. Par exemple, le processus d'approbation peut prendre plus de temps pour les projets novateurs que pour les projets classiques. Il se produit des retards lorsque les personnes chargées d'établir les règles et le processus d'approbation à suivre ne connaissent pas les nouveaux matériaux, méthodes et plans employés : il leur faut plus de temps pour en faire l'évaluation. C'est souvent parce que les nouvelles idées font peur qu'elles sont mal connues.

L'un des objectifs ici poursuivis en matière de réforme réglementaire consiste à informer les fonctionnaires municipaux et provinciaux, la classe politique et les membres de l'industrie de la construction sur les formes de logement et les méthodes de construction qui innovent (tout en restant valables). L'organisation de séances de formation et d'éducation et la mise sur pied de projets-pilotes constituent d'excellents moyens d'atteindre cet objectif. Les municipalités et les provinces peuvent établir des lignes directrices concernant l'approbation et l'utilisation des nouveaux matériaux. Il conviendra de donner la formation et l'éducation nécessaires aux représentants de l'industrie ainsi qu'à ceux des pouvoirs publics pour les renseigner sur l'application de ces lignes directrices. Quant aux projets-pilotes, ils représentent des exemples de solutions nouvelles et différentes, et ils peuvent entrer dans le cadre des activités de formation et d'éducation.

Les principaux intervenants dans ce domaine seront les fonctionnaires municipaux et provinciaux, les membres de l'industrie du bâtiment, les groupes ayant des besoins spéciaux et le grand public.

RELATIONS ENTRE L'INDUSTRIE ET LES POUVOIRS PUBLICS

L'industrie du bâtiment comme les municipalités poursuivent un même objectif primordial, à savoir celui de répondre à la demande en matière de logement. Il faut pour cela prévoir sur le marché divers types, formes et modes de logement, qui restent à la portée de la population. Les répercussions des réformes apportées aux règlements et à leur application sont très étendues. Il importe que l'industrie de la construction et les pouvoirs publics se tiennent informés, s'échangent des idées et discutent des solutions possibles. Cela pourra être facilité par la création, entre les deux parties intéressées, de comités de liaison qui se réuniront à intervalles réguliers, et par l'organisation de séances de formation conjointes.

Les principaux intervenants seront les fonctionnaires municipaux et les membres de l'industrie du bâtiment.

CONSULTATION ET ÉDUCATION DU PUBLIC

Il ressort des discussions avec les représentants de l'industrie et des pouvoirs publics qu'un grand programme d'information et d'éducation du public s'impose pour que la population soit mieux informée des questions et des possibilités qui existent dans le domaine du logement. Le public est sensible aux répercussions que l'emploi de formes d'habitations nouvelles et différentes peuvent avoir sur l'aspect des quartiers. Grâce à un tel programme d'information publique, la population disposera des renseignements de base nécessaires pour juger des projets de logement et de la politique en vigueur, ainsi que de leur incidence possible sur la collectivité. La qualité des informations obtenues auprès du public dépend directement de la qualité des renseignements qui lui sont fournis. Il est très important de connaître l'avis du public au moment d'élaborer les lignes directrices et les plans municipaux et locaux concernant l'utilisation des sols, de réviser les règlements de zonage et de lancer tel ou tel projet.

À cet égard, les principaux intervenants sont les autorités municipales, l'industrie du bâtiment, les groupes ayant des besoins spéciaux et le grand public.

TABLE DES MATIÈRES

			Page #
1.0	**INTRODUCTION**		**1**
2.0	**NORMES DE DÉVELOPPEMENT FONCIER**		**4**
	2.1	INTRODUCTION	4
	2.2	PLANS D'OCCUPATION DES SOLS À DES FINS RÉSIDENTIELLES ET RÆGLEMENTS DE ZONAGE	5
		2.2.1 Définition des besoins en logements	
		2.2.2 Examen des plans d'occupation des sols municipaux	
		2.2.3 Examen des règlements de zonage	
		2.2.4 Intervenants	
	2.3	NORMES DE DÉVELOPPEMENT FONCIER	8
		2.3.1 Examen des normes et analyse de rentabilité	
		2.3.2 Inclusion de normes de développement foncier dans les règlements de zonage	
		2.3.3 Intervenants	
	2.4	DENSIFICATION DE L'HABITAT	12
		2.4.1 Établissement de lignes directrices	
		2.4.2 Respect des règlements de zonage	
		2.4.3 Projets-pilotes	
		2.4.4 Intervenants	
3.0	**PROCESSUS D'APPROBATION DE DÉVELOPPEMENT FONCIER**		**16**
	3.1	INTRODUCTION	16
	3.2	ÉTAPE PRÉLIMINAIRE	18
		3.2.1 Préparation d'une trousse de demande et d'information axée sur le service	
		3.2.2 Centre d'octroi de permis	
		3.2.3 Intervenants	
	3.3	ÉLABORATION D'UN SYSTEME DE SUIVI DES DEMANDES	20
		3.3.1 Attribution des responsabilités en matière de suivi	
		3.3.2 Désignation des personnes ressources	
		3.3.3 Établissement de délais	
		3.3.4 Instauration d'un processus d'examen collectif	
		3.3.5 Établissement d'un système de suivi informatisé	
		3.3.6 Intervenants	

3.4 AFFECTATION DES RESSOURCES HUMAINES NÉCESSAIRES DANS LES SERVICES D'EXAMEN ET D'APPROBATION 22

3.4.1 Résolution des problèmes
3.4.2 Définition des besoins en matière de formation et d'information du personnel
3.4.3 Intervenants

3.5 SOLUTIONS NOVATRICES ET PROCESSUS D'APPROBATION DE DÉVELOPPEMENT FONCIER 24

3.5.1 Examen du processus d'approbation
3.5.2 Procédures d'appel spéciales
3.5.3 Formation et information du personnel

3.6 PROCESSUS DE CONSULTATION PUBLIQUE 25

3.6.1 Échange d'informations
3.6.2 Intervenants

3.7 PROCÉDURE D'APPEL 26

3.7.1 Établissement des conditions d'appel
3.7.2 Affectation des ressources
3.7.3 Médiation
3.7.4 Intervenants

4.0 PROCESSUS D'APPROBATION DES TRAVAUX DE CONSTRUCTION 27

4.1 INTRODUCTION 27
4.2 EXAMEN PRÉLIMINAIRE 29

4.2.1 Préparation d'une trousse de demande et d'information axée sur le service
4.2.2 Création d'un centre d'octroi de permis
4.2.3 Intervenants

4.3 ÉLABORATION D'UN SYSTæME DE SUIVI DES DEMANDES 32

4.3.1 Attribution des responsabilités en matière de suivi
4.3.2 Désignation des personnes-ressources
4.3.3 Établissement de délais
4.3.4 Instauration d'un processus d'examen collectif
4.3.5 Système de suivi informatisé municipal
4.3.6 Intervenants

4.4 AFFECTATION DES RESSOURCES HUMAINES NÉCESSAIRES DANS LES SERVICES D'EXAMEN ET D'APPROBATION 35

4.4.1 Définition et règlement des problèmes
4.4.2 Définition des besoins en matière de formation et d'information du personnel
4.4.3 Intervenants

4.5 SOLUTIONS NOVATRICES ET PROCESSUS D'APPROBATION DE CONSTRUCTION 38

4.5.1 Examen du processus d'approbation
4.5.2 Procédures d'appel spéciales
4.5.3 Formation et information du personnel

4.6 PROCESSUS DE CONSULTATION PUBLIQUE 39

4.6.1 Échange d'informations
4.6.2 Intervenants

4.7 PROCÉDURE D'APPEL 40

4.7.1 Conditions d'appel
4.7.2 Affectation des ressources
4.7.3 Médiation
4.7.4 Intervenants

5.0 PROCESSUS D'INSPECTION 41

5.1 INTRODUCTION 41

5.2 AFFECTATION DU PERSONNEL DES SERVICES D'INSPECTION 43

5.2.1 Définition des problèmes
5.2.2 Augmentation des effectifs
5.2.3 Révision du système de planification du travail

5.2.3.1 Inspections effectuées au hasard
5.2.3.2 Informatisation des données et du plan de travail
5.2.3.3 Inspections "en direct"
5.2.3.4 Formation pluridisciplinaire des inspecteurs

5.2.4 Intervenants

5.3 ÉLABORATION D'UN PROCESSUS D'INSPECTION COHÉRENT 49

5.3.1 Séances de formation relatives à la discipline
5.3.2 Participation du personnel
5.3.3 Intervenants

5.4 MATÉRIAUX DE CONSTRUCTION NOVATEURS ET PROCESSUS D'INSPECTION 51

5.4.1 Élaboration de lignes directrices concernant l'utilisation d'équivalents
5.4.2 Diffusion de l'information
5.4.3 Intervenants

6.0 RÉNOVATION RÉSIDENTIELLE 53

6.1 INTRODUCTION 53

6.2 AMÉLIORATION DE L'APPLICABILITÉ DES CODES DU BÂTIMENT ET DES NORMES DE CONSTRUCTION À LA RÉNOVATION RÉSIDENTIELLE 54

6.2.1 Élaboration d'un code de la rénovation
6.2.2 Élaboration d'un guide sur le code de rénovation
6.2.3 Intervenants

6.3 RÉNOVATION RÉSIDENTIELLE ET PROCESSUS D'APPROBATION 58

6.3.1 Analyse du processus d'approbation en matière de rénovation résidentielle
6.3.2 Solutions possibles

6.3.2.1 Charger certains employés de s'occuper exclusivement des projets de rénovation résidentielle
6.3.2.2 Dispenser les petits projets du processus d'approbation
6.3.2.3 Instauration d'une procédure d'approbation distincte pour les projets de faible envergure ou de peu de valeur

6.3.3 Formation et information du personnel
6.3.4 Intervenants

7.0 CONNAISSANCE DES NOUVEAUX TYPES ET MATÉRIAUX DE CONSTRUCTION DOMICILIAIRE 62

7.1 INTRODUCTION 62

7.2 BESOINS EN MATIEE DE FORMATION ET D'INFORMATION 64

7.2.1 Définition des besoins en matière de formation et d'information
7.2.2 Démonstration des formules novatrices proposées
7.2.3 Intervenants

8.0 RELATIONS ENTRE L'INDUSTRIE ET LES POUVOIRS PUBLICS 67

8.1 INTRODUCTION 67

8.2 CRÉATION DE COMITÉS DE LIAISON 69

8.3.1 Désignation des personnes ressources
8.3.2 Première réunion du Comité
8.3.3 Examen des possibilités de coopération entre l'industrie et les pouvoirs publics

8.3 SÉANCES DE FORMATION MIXTES 75

8.4 PROJETS-PILOTES 77

8.5 INTERVENANTS 78

9.0 CONSULTATION ET INFORMATION DU PUBLIC 79

9.1 INTRODUCTION 79

9.2 BUT DU PROCESSUS D'ÉDUCATION ET DE CONSULTATION PUBLIQUES 81

9.3 QUAND FAIRE INTERVENIR LE PUBLIC 82

9.3.1 Examen de la nouvelle politique et du plan directeur
9.3.2 Examen des règlements de zonage
9.3.3 Projets particuliers

9.4 NÉCESSITÉ D'UNE INFORMATION PERMANENTE DU PUBLIC 85

9.5 DÉFINITION DU PUBLIC 86

9.6 LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT L'INFORMATION ET LA CONSULTATION DU PUBLIC 87

9.6.1 S'assurer que la population est correctement informée
9.6.2 Prendre en considération les inquiétudes de la population
9.6.3 Maintenir des échanges réguliers avec la population

9.7 ROLE DES MUNICIPALITÉS ET DE L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION 89

ANNEXES

A Normes de développement foncier

B Maisons préfabriquées

C Processus d'approbation de développement foncier

D Processus d'approbation des travaux de construction

E Processus d'inspection

F Rénovation résidentielle

G Procédures suivies par la Ville d'Ottawa concernant les rapports présentés au Comité d'urbanisme et au Conseil municipal pour lesquels il convient de consulter l'industrie

H Liste des personnes et des organismes contactés

Bibliographie

1.0 Introduction

Le programme Abordabilité et choix toujours (A.C.T) est une initiative du Groupe tripartite national. Le programme A.C.T. a été conçu pour susciter des actions de réforme réglementaire dans le domaine de la construction domiciliaire, et il a, entre autres, pour objet de promouvoir le choix, l'accessibilité, la qualité et l'innovation en matière de logement. Le Groupe tripartite national est composé de l'Association canadienne des constructeurs d'habitations (ACCH), de l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU) et de la Fédération canadienne des municipalités (FCM). La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) apporte un soutien financier à cette initiative.

Ce document de discussion a été rédigé pendant l'étape d'élaboration et de conception du plan du programme A.C.T. Ce document de discussion contient des renseignements de base sur les problèmes de réforme réglementaire auxquels font face les gens qui se soucient d'accessibilité, de qualité et d'innovation dans le domaine du logement, et il y est question des actions engagées pour résoudre ces problèmes.

On trouvera ci-après un résumé des renseignements recueillis au terme d'une analyse de la documentation qui existe sur les réformes réglementaires relatives à l'industrie du logement. Des entretiens ont également eu lieu avec des personnes désignées par le Groupe tripartite national, des représentants d'associations non gouvernementales, de l'industrie, des gouvernements provinciaux et municipaux. La plupart de ces entretiens se sont passés au téléphone. Enfin, des réunions de plusieurs groupes et comités ont aussi été organisées.

Pour tirer le meilleur parti des ressources employées, on a décidé dès le départ de se limiter, dans le cadre du programme A.C.T., aux problèmes qui intéressent toutes les parties intéressées et face auxquels on pourra réaliser des progrès importants dans un délai raisonnable. Ainsi, les recherches ont surtout consisté à définir les questions de réforme réglementaire, à trouver des exemples d'actions engagées par des municipalités pour régler ces questions, à établir les principaux intervenants, les moyens employés et les avantages d'une réforme réglementaire.

Les domaines dans lesquels une réforme réglementaire s'impose comprennent les normes de développement foncier, le processus d'approbation de développement foncier, le processus d'approbation de construction, le processus d'inspection et la rénovation domiciliaire. Lorsqu'on examine chaque domaine, les mêmes questions reviennent à l'esprit, à savoir la nécessité de mieux connaître les nouveaux matériaux et méthodes de construction domiciliaire, d'instaurer une collaboration entre l'industrie du bâtiment et le gouvernement, et de consulter le public.

Nous avons délibérément exclu de cette étude les questions de réglementation concernant le contrôle des loyers, les droits de lotissement et l'aide au logement. Le contrôle des loyers et les droits de lotissement donnent lieu à une forte controverse dans certaines régions du Canada. De nombreuses études ont été réalisées sur ces points, et elles ont produit peu d'effets. Le programme A.C.T. ne se prête pas à l'étude de ces deux aspects. De plus, la question des droits de lotissement relève du financement des municipalités et, à ce titre, ne peut être traitée dans le cadre d'une initiative ayant pour objet de susciter une modernisation du processus d'approbation, ou le lancement de projets-pilotes.

Les recommandations formulées ici auront indirectement des effets bénéfiques sur les projets d'aide au logement, mais les actions de réforme réglementaire ne sont pas conçues pour résoudre les problèmes d'accessibilité que connaissent les personnes "en situation critique". En admettant même que l'on puisse fournir des maisons dont le coût serait inférieur de moitié au coût actuel (ce que l'on ne pourrait obtenir par une simple réforme réglementaire), la population "en situation critique" aura encore besoin d'une aide financière pour pouvoir se loger.

Il existe aussi de nombreux règlements qui ont des répercussions indirectes sur l'offre de logements (et qui ne dépendent pas toujours du pouvoir de la municipalité). Citons, par exemple, les règlements concernant la protection de l'environnement, la protection des ressources naturelles, le réseau de transports, les moyens de lutte contre l'incendie, la protection des terres agricoles et la solvabilité de la municipalité. Ces règlements ne font pas partie des principales questions traitées dans cette étude; mais nous proposons des moyens pour qu'une coordination efficace soit assurée entre ces règlements.

La plupart des règlements relatifs à l'urbanisme et à la construction relèvent de la législation provinciale. Chaque province, à son tour, délègue ses pouvoirs aux municipalités. De ce fait, il est des questions qui n'intéresseront pas certaines municipalités, selon qu'elles ne se sont pas posées ou qu'elles ont déjà été résolues. De plus, tel ou tel processus ou procédure variera en fonction de la municipalité (par exemple, le nombre et le type de permis nécessaires pour construire une maison). Dans cette étude, nous n'avons pas cherché à dresser la liste complète ni à faire la comparaison des questions soulevées et des règlements en vigueur dans tout le pays. Il s'agit en fait de dresser un tableau général de ces questions et des mesures prises pour les résoudre.

La consignation des actions qu'il est possible d'engager en matière de réforme réglementaire, et des résultats visés, constitue un processus continu; ce document présente simplement quelques-unes des nombreuses possibilités. Le document de discussion a pour objet d'informer les municipalités des questions qui se posent dans ce domaine et des moyens envisagés pour résoudre leurs problèmes propres. Nous espérons que les idées présentées ici auront pour effet de susciter un dialogue entre les représentants de l'industrie du bâtiment, du gouvernement et du public. Cela pourrait conduire à la conception et au lancement de nouvelles activités de réforme réglementaire.

Voici comment s'organise la suite du présent document. Chaque chapitre commence par une définition claire du problème traité. Puis on précise les objectifs des réformes réglementaires envisagées ainsi que les mesures proposées pour y parvenir. Lorsque cela a été possible, les actions de réforme réglementaire présentées ont été illustrées d'un exemple. Ensuite, on précise qui devra intervenir dans chaque cas. En annexe, nous vous donnons quelques renseignements sur chaque problème traité, une liste des personnes et des organismes contactés et une bibliographie.

2.0 Normes de développement foncier

2.1 Introduction

Les normes de développement foncier permettent de s'assurer que l'aménagement du territoire s'effectue correctement à l'intérieur de la province, de la région et de la municipalité, et que chaque collectivité dispose des services adéquats. Ces normes sont établies dans les plans d'occupation des sols municipaux et provinciaux, les règlements municipaux et les contrats de développement foncier.

On distingue à cet égard trois catégories de normes, selon qu'elles s'appliquent à l'utilisation des terres, à la viabilisation des terrains et à leur aménagement. Les premières concernent l'usage qui est fait des terrains et des logements (usage résidentiel, commercial, etc.), de même que la densité et la hauteur des bâtiments. Les normes relatives à la viabilisation des terrains portent dans l'ensemble sur les routes, l'écoulement pluvial, l'alimentation en eau, les égouts domestiques et les services d'utilité publique. Quant aux normes concernant l'aménagement, elles englobent en principe les normes qui régissent l'emplacement des édifices, des installations et des services habituels. On trouvera plus de détails à l'annexe A sur les normes de développement foncier.

En demandant une réforme des règlements relatifs aux normes de développement foncier, on vise deux objectifs. Le premier consiste à s'assurer que, grâce à ces normes, les types de logements, les formes d'habitation et les modes d'occupation répondent aux besoins de la collectivité. Très rares sont les municipalités qui disposent d'un système leur permettant de comparer régulièrement les besoins en logements de leur population et les normes de développement foncier en place.

En deuxième lieu, il s'agit de veiller à ce que le coût des normes de développement social ne l'emporte pas sur leurs avantages. Il n'existe actuellement aucun processus grâce auquel on puisse connaître régulièrement les effets des normes de développement social sur le coût en capital et les frais d'entretien des terrains viabilisés.

À propos de ces normes, le débat porte principalement sur la diminution de la superficie des lots et l'augmentation de la densité de l'habitat. C'est pourquoi on discutera également des moyens à envisager pour concevoir des logements et des quartiers plus denses.

Nous vous présentons ci-après chacun des objectifs énoncés et les mesures que l'on pourra prendre pour atteindre ces objectifs. Vous trouverez également quelques exemples illustrant les initiatives de réforme réglementaire décrites.

2.2 Plans d'occupation des sols à des fins résidentielles et règlements de zonage

Objectifs : s'assurer que les plans d'occupation des sols à des fins résidentielles et les règlements de zonage permettent l'existence de types de logements, de formes d'habitation et de modes d'occupation qui répondent exactement aux besoins de la collectivité en matière de logement.

Ce processus comprend principalement trois étapes : définir les besoins en logements ainsi que la demande existante et potentielle dans ce domaine au sein de la municipalité, examiner et réviser les plans d'occupation des sols municipaux, examiner et réviser les règlements de zonage. Chacune de ces étapes est détaillée ci-dessous.

2.2.1 Définition des besoins en logements

Avant d'engager une action, il importe de définir clairement la demande et les besoins existants et potentiels en matière de logements dans la municipalité. Il faut pour cela que cette dernière établisse et analyse les caractéristiques de l'évolution de son parc immobilier et de sa population. Une fois en possession de ces renseignements, elle pourra préparer des prévisions à long terme sur les besoins en faisant une analyse du marché du logement et de la situation économique. Elle pourra se procurer la plupart de ces données, gratuitement ou à un coût modique, auprès de Statistique Canada.

En outre, pour avoir une idée plus nette des problèmes et des besoins existants dans le domaine du logement, la municipalité devra consulter le public et les groupes ayant des besoins spéciaux.

Exemple

Dans le cadre d'une analyse globale de son Plan directeur, la Ville d'Ottawa a entrepris en 1986-1987 huit études principales. Ces études portaient sur les sujets suivants : inventaire des terrains existants, types de logements et densités, possibilités de croissance dans le secteur résidentiel, locaux commerciaux et industriels disponibles, prévisions sur l'évolution de la population, prévisions démographiques détaillées, prévisions relatives à l'emploi, prévisions relatives aux revenus, et marché des terrains industriels. Ces renseignements ont permis de dresser un tableau du parc immobilier, des possibilités de développement et de la demande future dans le secteur résidentiel. Il est ressorti de ces recherches que plusieurs problèmes se poseront probablement dans le domaine du logement au cours des cinq prochaines années (p. ex., les coûts du logement seront prohibitifs pour les personnes qui achèteront leur première résidence).

On a ensuite examiné un certain nombre de solutions de rechange pour résoudre ces problèmes. À cette fin, on a largement consulté la population au moyen de documents de travail et de discussions ainsi que de réunions publiques. Les réactions ainsi obtenues auprès du public servent actuellement à élaborer des lignes directrices qui seront proposées au Comité d'urbanisme et au Conseil municipal et qui, une fois approuvées, constitueront la base du Plan directeur révisé.

2.2.2 Examen des plans d'occupation des sols municipaux

Une fois définis les besoins en logements, les provinces et les municipalités peuvent procéder à un examen de la politique relative à l'utilisation du sol. Cela porte sur la politique établie dans les plans d'occupation des sols officiels et sur les lignes directrices non officielles qui ont été adoptées au fil des ans. Ces renseignements en main, les provinces et les municipalités sont en mesure d'élaborer une politique qui laisse la porte ouverte à tout un éventail de types de logements, de modes d'occupation et de formes d'habitation. Dans le cadre de ce processus, les provinces et les municipalités doivent consulter les parties intéressées qui seront touchées par les révisions apportées aux plans d'occupation des sols (autres organismes gouvernementaux, entreprises de construction commerciales et sans but lucratif, promoteurs, urbanistes, représentants du public, etc.).

Exemple

La Ville de Montréal a procédé récemment à un examen et à une révision de sa politique en matière de logement et d'utilisation du sol. La nouvelle politique englobe un certain nombre de mesures ayant pour objet de réduire le coût du logement et d'accroître le choix pour ce qui est du mode d'occupation, du type de logement et de la forme d'habitation. Citons, entre autres, les mesures consistant à faciliter le maintien de la population dans les mêmes quartiers, par exemple, en encourageant le partage des logements et les initiatives de rénovation, ou bien des mesures visant à soutenir le renouvellement du parc immobilier en effectuant, par exemple, une étude des règlements, et les mesures ayant pour but de maintenir le parc immobilier et consistant, par exemple, à examiner le Code national de la construction et son incidence sur le secteur de la rénovation. Pour cela, on a entrepris une grande opération de consultation publique, sous la direction des services de l'Urbanisme, de l'Habitation et des Travaux publics de la Ville.

2.2.3 Examen des règlements de zonage

Il s'agit ensuite, pour les municipalités, de passer en revue et de réviser les règlements de zonage pour qu'ils correspondent aux besoins actuels et futurs de la collectivité en matière de logement. Comme pour les plans d'occupation des sols, ce travail comprend un examen complet des règlements de zonage et des révisions qui leurs sont apportées, en tenant compte des conclusions de la première étape (définition des besoins en logements de la collectivité). Pour prévenir tout problème au moment de la mise en application, les municipalités ont intérêt à consulter les parties qui seront touchées par les révisions apportées aux règlements de zonage (constructeurs, promoteurs, urbanistes, représentants du public, etc.).

Exemple

La Ville d'Ottawa effectue actuellement une étude complète des catégories de règlements de zonage dans le domaine résidentiel. L'ensemble des règlements date de 1964 et porte sur 18 zones résidentielles. Depuis cette date, quelque 500 modifications ponctuelles ont été apportées à ces zones. La Ville vient de terminer une étude globale de son Plan directeur, et il lui faudra modifier ses règlements de zonage avant de pouvoir mettre en pratique certaines des nouvelles lignes directrices relatives à la construction résidentielle. Le coût de cette étude s'élève à 400 000 $ (répartis sur deux ans). Ce coût sera supporté par le ministère du Logement de l'Ontario et par la Ville d'Ottawa.

2.2.4 Intervenants

- Il incombe au premier chef aux municipalités de définir les besoins en logements et d'étudier les plans d'occupation des sols et les règlements de zonage.
- Des consultations doivent avoir lieu entre la municipalité et le monde des affaires, les associations communautaires, les groupes ayant des besoins spéciaux, l'industrie du bâtiment et le grand public.

2.3 Normes de développement foncier

Objectif: s'assurer que les normes de développement foncier sont rentables à court et à long terme.

2.3.1 Examen des normes et analyse de rentabilité

Pour atteindre cet objectif, il convient d'établir les raisons expliquant l'existence des normes sous leur forme actuelle. Il faut ensuite élaborer et mettre en place un système permettant de contrôler et d'évaluer le coût et les avantages des normes de développement foncier existantes et potentielles, notamment celles dont la raison d'être ou les conditions d'application ont changé.

Ce processus se décompose plus précisément comme suit :

- la municipalité et l'industrie du bâtiment définissent les aspects des normes de développement foncier qui présentent un problème ou qui nécessitent des mesures d'urgence;
- la province ou la municipalité établissent les raisons expliquant l'existence des normes de développement foncier sous leur forme actuelle;
- la province ou la municipalité établissent le coût initial et les avantages des normes de développement foncier en vigueur et des normes de remplacement;
- la province ou la municipalité établissent les frais d'entretien des équipements de viabilisation; et
- la province ou la municipalité revoient tous les cinq ans le coût et les avantages des normes de développement foncier.

Exemples

Selon de nombreuses études, les normes de développement foncier constituent un domaine où il est possible de réaliser des économies. Dans un de ses rapports, le ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario[1] a étudié les effets d'une réduction des équipements de viabilisation et de la superficie des logements sur le coût de quatre lotissements urbains types.

On a alors envisagé d'apporter aux normes de viabilisation les changements suivants :

---

[1] Gouvernement de l'Ontario, ministère des Affaires municipales et du Logement. Urban Development Standards, a Demonstration of the Potential for Reducing Costs. Janvier 1983. Deuxième édition.

- suppression du raccordement des lots aux réseaux d'égouts pluviaux;
- regroupement dans une même tranchée des égouts domestiques et des conduites d'eau, à raison d'une tranchée pour deux habitations; et
- rétrécissement des routes.

Pour ce qui est des normes relatives à l'organisation spatiale, on a étudié les modifications suivantes :

- diminution de la longueur ou de la largeur des lots, ou des deux;
- rétrécissement des routes; et
- création d'aires d'agrément et de parcs communs.

Les économies que l'on pense pouvoir réaliser grâce aux modifications proposées varient de 6 300 $ dans les petites municipalités à 8 200 $ dans les zones métropolitaines (en dollars de 1983). Environ 28 p. 100 de ces économies sont attribuables aux changements concernant les normes de construction, et 70 p. 100 résultent d'un remaniement des normes d'urbanisme, et notamment d'une densification.

Les municipalités comme les promoteurs auraient intérêt à se donner des lignes directrices pour évaluer les répercussions des nouveaux plans et normes de développement envisagés.

En 1986, le ministère des Affaires municipales de l'Alberta a examiné chaque élément intervenant dans la création d'un lotissement (ouvrages de purification de l'eau, égouts domestiques, égouts fluviaux, etc.) ainsi que le principe de base qui s'y rapporte. Il a ensuite proposé d'apporter certaines modifications aux normes en vigueur. Puis il a comparé les coûts de construction selon les normes proposées et le système en place. Il a également mis en parallèle les frais d'entretien et d'exploitation annuels en se fondant sur les données obtenues par trois municipalités de l'Alberta. (Les résultats sont présentés dans le document Residential Subdivision Servicing and Design Practices, 1986.)

On trouve dans une brochure à part, à l'usage des municipalités, des fiches d'évaluation pour chaque élément d'un lotissement. Ces fiches contiennent un large éventail de normes en vigueur, une courte analyse des mesures d'économie à envisager et une proposition de norme. Il est conseillé aux municipalités d'utiliser et de consulter régulièrement ces fiches pour être bien renseignées sur le coût des normes de développement foncier, grâce à quoi il leur sera possible de décider s'il convient de maintenir les normes en vigueur ou d'en adopter de nouvelles au sujet de chacun des éléments décrits.

2.3.2 Inclusion de normes de développement foncier dans les règlements de zonage

Les normes de développement foncier sont établies dans les règlements de zonage et les contrats de développement foncier. Il importe donc que les renseignements recueillis aux termes de l'analyse de rentabilité des normes soient inclus dans ces documents. Les municipalités peuvent collaborer pour évaluer les répercussions des normes de développement foncier sur les coûts subis dans ce domaine. De plus, elles peuvent se regrouper, lorsqu'elles sont adjacentes, pour se doter de normes communes en matière d'urbanisme et de construction.

Ces activités s'établissent plus précisément comme suit :

- chaque municipalité compare ses normes de développement foncier avec celles des municipalités adjacentes;
- les municipalités, les constructeurs et les promoteurs collaborent à l'élaboration d'un ensemble de normes de développement foncier utilisables dans les municipalités adjacentes; et
- les municipalités incorporent toute une série de normes de développement foncier dans les plans d'occupation des sols, les règlements de zonage et les contrats de développement foncier.

Exemple

Des municipalités s'inquiètent des effets d'un abaissement des normes sur les frais d'entretien. Toutefois, certaines des nouvelles normes ont déjà fait l'objet de tests. Dans le cadre de l'opération "1988 Affordable Homeownership Charrette", la Toronto Home Builders' Association a

constaté que, en combinant les normes les plus rentables en vigueur dans les diverses municipalités composant la région métropolitaine de Toronto, on parvient à réduire de 10 à 15 p. 100 les dépenses de viabilisation. Parmi les mesures d'économie les plus efficaces, signalons le creusement d'une seule tranchée pour faire passer les égouts pluviaux et domestiques, l'installation d'égouts curvilignes, ce qui permet de réduire le nombre de regards nécessaires, l'emploi de branchements en polyéthylène sur les canalisations principales, la construction d'une bordure le long de la chaussée uniquement lorsque celle-ci est recouverte d'un revêtement de surface, et l'aménagement d'un trottoir sur un seul côté de la rue, sauf le long des grandes artères (aucun trottoir pour les culs-de-sac et les petites rues en croissant).

Une autre formule consiste à prévoir un ensemble de normes au lieu de règles rigides. Cette solution aura pour avantage qu'elle permet au promoteur de réduire ses coûts en capital et aux municipalités leurs frais d'exploitation et d'entretien. On possède ainsi d'une plus grande marge de manoeuvre, tandis que le personnel municipal et les promoteurs disposent de lignes directrices claires.

2.3.3 Intervenants

- Les municipalités s'occupent au premier chef de l'analyse de rentabilité.

- Il importe d'instaurer un processus de consultation entre la municipalité, les promoteurs et les constructeurs pour ce qui est des secteurs prioritaires et de l'application des normes.

2.4 Densification de l'habitat

Objectif : trouver des moyens acceptables de concevoir des maisons et des quartiers tout en augmentant le nombre de logements par hectare.

Beaucoup de propositions concernant les normes de développement foncier se rapportent à une augmentation de la densité de l'habitat. Lorsqu'on opte pour une densification, il est particulièrement important de penser à ses effets sur l'aménagement intérieur des logements, l'aspect du quartier, l'utilisation des services collectifs et la qualité de vie des futurs occupants et des résidents existants.

2.4.1 Établissement de lignes directrices

Pour les municipalités, les organismes de logement sans but lucratif, les promoteurs, les constructeurs et les urbanistes, la première chose est d'oeuvrer ensemble à l'établissement de lignes directrices pour la construction des ensembles résidentiels à forte ou moyenne densité et des édifices intercalaires. Ce travail consistera en partie à étudier les modèles déjà en place.

Exemple

> La Société canadienne d'hypothèques et de logements (SCHL) a publié une série de documents d'information qui expliquent comment mettre en pratique certaines normes que l'on propose d'employer pour la planification d'ensembles résidentiels. L'un de ces documents est consacré à la construction des terrains intercalaires (Nouveaux logements dans les quartiers déjà établis : document consultatif, SCHL, 1982). Ces publications traitent des facteurs qui influent sur les projets de densification, et l'on y propose des lignes directrices pour résoudre plus facilement certains problèmes types de planification et de conception.

L'apparition d'ensembles de maisons préfabriquées inesthétiques et mal pensés a suscité l'adoption de règlements qui limitent grandement ou interdisent ce genre de construction. En général, l'aspect des maisons préfabriquées s'est amélioré; certaines ne se distinguent quasiment pas des maisons construites sur place. D'autres, toutefois, ont conservé l'apparence des maisons mobiles classiques, monolithiques, construites tout en long et recouvertes d'un toit sans pente et sans surplomb, ou presque. Reconnaissant que les maisons préfabriquées constituent une formule de logement abordable, certaines municipalités ont établi des lignes directrices à propos de la conception de ces habitations. (Pour plus de détails sur les maisons préfabriquées, on se reportera à l'annexe B.)

Exemple

À Encinado (Californie), les règlements relatifs à l'esthétique générale valent aussi pour les maisons préfabriquées. Voici les conditions auxquelles doivent satisfaire les maisons préfabriquées construites sur des lots individuels dans la zone résidentielle réservée aux maisons unifamiliales :

- Les fondations doivent respecter les règles applicables énoncées dans le Uniform Building Code et être agréées par le directeur du service de la Construction.
- La maison doit être recouverte d'un revêtement extérieur employé couramment pour les habitations traditionnelles et agréé par le service de l'Urbanisme.
- Le toit doit être fait de bardeaux ou dans un autre matériau habituellement utilisé pour les maisons traditionnelles, et il doit être agréé par le service de l'Urbanisme.

Ces règles sont semblables à celles en vigueur dans beaucoup d'autres communes de la Californie, dont la législation interdit que les maisons préfabriquées soient exclues des quartiers résidentiels mais autorise les pouvoirs locaux à fixer des normes pour le revêtement des toits et des façades ainsi que pour les avant-toits.

2.4.2 Respect des règlements de zonage

Une fois qu'elles ont adopté les lignes directrices ci-dessus, les municipalités doivent s'assurer que ces dernières sont conformes aux règlements de zonage. Si ce n'est pas le cas, il convient de réviser les règlements de zonage en conséquence.

Exemple

Dans le district de North Vancouver, on est en train de mettre sur pied des directives de construction qui tiennent compte des préoccupations du public et de la situation propre à chaque secteur à bâtir. (Beaucoup d'édifices résidentiels sont construits à flanc de montagne.) À cette fin, il a fallu confier une étude importante à des experts-conseils dirigés par un comité composé de cadres de l'industrie et du gouvernement. Cette étude a porté, entre autres, sur les points suivants : aspect général de la masse, enveloppe du bâtiment, normes relatives à la viabilité et à l'aménagement, édifices intercalaires, paysage urbain, lots en pente et proportion de surface construite. Les recommandations résultant de cette étude sont actuellement examinées par le Conseil et le personnel municipal. Il y aura ensuite lieu de réviser les règlements de zonage pour y inclure les recommandations appropriées.

Au moment de réviser les règlements de zonage en fonction des directives de construction énoncées, les municipalités peuvent recourir à des techniques de zonage novatrices afin de rendre leurs règlements plus souples (p. ex., primes de densité, zones non affectées ou à affectation conditionnelle ou contractuelle, ordonnances relatives aux appartements attenants, construction de logements dans les secteurs à utilisation mixte, etc.).

Exemple

La Ville de St. John's (Terre-Neuve) a prévu dans ses règlements de zonage des clauses concernant les "zones à affectation contractuelle". On entend par là les zones pour lesquelles les normes de développement foncier sont établies aux termes d'un contrat au lieu d'un règlement. À St. John's, ces zones concernent principalement les édifices intercalaires et les maisons unifamiliales transformées en deux, trois ou quatre logements. Compte tenu de la densité actuelle de la zone et de la nature du projet, le constructeur peut demander au Conseil l'autorisation d'ajouter un logement supplémentaire, ce qui accroît la densité existante.

Dans la région métropolitaine de Vancouver, beaucoup de municipalités accordent des primes de densité dans le cadre de leurs règlements de zonage. Ces primes ont généralement pour objet d'autoriser un accroissement de la densité en échange de la construction de certaines installations ou de certains types d'habitations (p. ex., stationnement couvert, espace libre, logements à prix abordable, orientation par rapport au soleil).

Au moment d'établir le zonage de nouveaux lotissements, les municipalités peuvent prévoir des clauses exigeant la construction de tel ou tel type d'habitation, comme les maisons préfabriquée et fixant, par exemple, des règles pour les parcs de maisons mobiles, tout en adoptant certaines lignes directrices d'ordre esthétique.)

Exemple

Le ministère des Affaires municipales de l'Alberta examine actuellement les directives d'urbanisme et de construction par rapport à leur application aux maisons mobiles. Le Ministère envisage de demander aux municipalités de procéder à un "prézonage" lorsqu'on prévoit la construction de maisons préfabriquées, et il veut s'assurer que l'aspect des lotissements comportant des maisons préfabriquées respecte les normes en vigueur.

2.4.3 Projets-pilotes

Une fois les directives de construction en place, les entrepreneurs peuvent travailler avec les architectes, les urbanistes, etc. pour construire, à titre de projets-pilotes, des ensembles résidentiels (et des quartiers) à forte densité qui répondent aux besoins actuels et futurs en matière de logement. Ces projets-pilotes peuvent aussi servir de tests pour l'adoption éventuelle d'autres directives de construction.

Exemple

En 1989, la Hamilton Home Builders' Association, en collaboration avec la SCHL et la Ville de Hamilton, a conçu une maison modèle "convertible" pour le congrès annuel de 1989 de l'Association canadienne des constructeurs d'habitations. Elle voulait par là montrer qu'il est possible de concevoir et de construire des nouveaux logements qui puissent être transformés, d'un duplex, en une habitation unifamiliale de 2 000 pieds carrés, et vice versa. Avec cette formule, on peut aussi faire d'une habitation unifamiliale une maison comportant un appartement attenant.

Vue de l'extérieur, la bâtisse ressemble à une maison classique de deux étages en pierre et en bois, mais son entrée à mi-étage peut être facilement transformée en deux salles de séjour. On a apporté énormément de soins à l'aménagement intérieur pour tirer le plus grand parti de chacun des espaces de 1 000 pieds carrés.

Cela n'est qu'un exemple de la façon dont on peut accroître la densité de l'habitat dans un quartier. Dans cet exemple, on a réussi à assurer la continuité avec les maisons unifamiliales existantes. De ce fait, la Hamilton Home Builders' Association et la Ville de Hamilton étudient la possibilité de construire des maisons d'une conception semblable dans un nouveau lotissement de Hamilton.

2.4.4 Intervenants

- Il incombe au premier chef à l'industrie du bâtiment, et notamment aux urbanistes, aux architectes et aux constructeurs professionnels, en collaboration avec les municipalités, d'établir des directives de construction et de lancer des projets-pilotes.
- Il appartient aux municipalités de veiller à ce que les règlements de zonage soient conformes aux lignes directrices adoptées, et de mettre au point des techniques de zonage novatrices.

3.0 Processus d'approbation de développement foncier

3.1 Introduction

Le processus d'approbation de développement foncier permet de s'assurer que l'aménagement du territoire s'effectue correctement au sein d'une municipalité. Il s'agit, entre autres, de veiller à ce que les projets prévus respectent les plans d'occupation des sols provinciaux et municipaux, les normes de développement foncier et les règlements de zonage. Si ce processus varie d'une province et d'une municipalité à l'autre, il se compose généralement des éléments suivants :

- obtenir la participation de la population;
- résoudre les difficultés techniques ou les problèmes de construction particuliers;
- demander une aide financière pour l'aménagement des infrastructures collectives au moyen de contrats de développement;
- permettre aux conseils municipaux et à la province d'étudier les demandes du point de vue de l'efficacité et du coût des services municipaux (p. ex., eau, égouts, électricité, routes, parcs, etc.);
- défendre l'intérêt de la collectivité au sens large; et
- faire appel des décisions rendues.

L'approbation des projets de développement foncier relève tantôt de la municipalité, tantôt de la province ou de l'administration régionale, ou des deux à la fois. Dans tous les cas, la demande est soumise à l'examen de la municipalité, qui doit présenter ses observations.

Le processus d'approbation de développement foncier a des répercussions à la fois sur le coût des logements et sur le choix. La durée du processus pèse directement sur les dépenses du promoteur : tout retard entraîne des coûts significatifs attribuables à des pertes de temps, à des occasions manquées, au versement d'intérêts et d'impôts fonciers et à une adaptation trop lente face à des marchés qui évoluent rapidement. Or, les promoteurs ont besoin de rentrer dans leurs frais; c'est pourquoi ces dépenses sont répercutées sur le prix des lots et, donc, sur le coût des maisons.

La longueur du processus d'approbation de développement foncier peut aussi pousser les promoteurs à préférer les projets domiciliaires classiques, surtout si le moyen le plus rapide d'obtenir cette approbation consiste à ne rien remettre en question et à respecter les plans d'occupation des sols et les règlements de zonage existants. Cela est d'autant plus regrettable lorsque lesdits plans d'occupation des sols et règlements de zonage ne sont pas adaptés aux besoins de la collectivité en matière de logement.

Ainsi, en ce qui concerne le processus d'approbation de développement foncier, l'objectif global d'une réforme réglementaire consiste à réduire le temps écoulé entre la soumission d'une demande et son approbation finale. On peut y parvenir en apportant un certain nombre de changements à chaque étape du processus. Premièrement, il convient de s'assurer que la demande est complète avant qu'elle soit présentée, et même de demander aux services d'autorisation d'étudier la demande pour déceler tout problème éventuel.

Une fois la demande de lotissement approuvée par les services en question, les promoteurs et les fonctionnaires intéressés doivent être en mesure d'en suivre le cheminement. Il faut s'assurer pour cela que les services d'approbation et de vérification disposent du personnel approprié. De plus, il est important que l'on puisse prévoir l'issue donnée à la demande pour aider l'industrie et les fonctionnaires intéressés à planifier leur travail.

Les services d'autorisation admettent que le public a droit de regard sur les projets présentés. Les questions concernant le développement foncier deviennent de plus en plus complexes, et le public manifeste un désir accru d'examiner les projets en question. Les pouvoirs publics et les promoteurs sont ainsi mis au défi de trouver un juste équilibre entre l'efficacité et le besoin de consultation.

L'un des objectifs du programme A.C.T. consiste à améliorer le choix en logements. Cela signifie encourager et autoriser l'innovation en matière de construction domiciliaire. Il est nécessaire de revoir et de réviser les processus et les procédures en place pour s'assurer que l'approbation des solutions et des projets d'un nouveau genre ne subit pas de retard indû.

Lorsqu'une décision a été prise à propos de la demande, dans la plupart des provinces il est possible de faire appel des décisions prises par les pouvoirs publics. (Parfois, la demande exige plusieurs approbations : modification du plan directeur, rezonage, lotissement, etc. Il y a généralement possibilité de faire appel de la décision rendue pour chaque approbation.) S'il est primordial de prévoir une procédure d'appel équitable, il est aussi important que le processus se déroule rapidement.

Nous vous présentons maintenant six objectifs concernant les points soulevés ci-dessus à propos du processus d'approbation de développement foncier, ainsi que les mesures à prendre pour atteindre ces objectifs. Comme dans la section précédente, nous illustrons notre propos d'exemples de réformes réglementaires.

3.2 Étape préliminaire

Objectif : faire en sorte que les demandes de lotissement soient préparées de façon complète; permettre aux services d'autorisation et à la municipalité de donner leur avis avant la soumission de la demande de lotissement.

Il existe deux grands moyens d'atteindre ces objectifs : préparer une trousse de demande et d'information axée sur le service et créer un centre d'octroi de permis. Les deux choses peuvent être réalisées simultanément. Cette trousse constituera un outil ou un service essentiel du centre d'octroi de permis; c'est pourquoi nous en discuterons en premier.

3.2.1 Préparation d'une trousse de demande et d'information axée sur le service

La plupart des provinces et certaines municipalités ont rédigé à l'intention des requérants éventuels un guide sur le processus d'approbation de lotissement. Cependant, ces guides tendent à être soit extrêmement techniques soit très brefs et superficiels. De plus, ils renseignent très peu sur les critères employés pour chacune des approbations exigées et sur le processus de rezonage ou de modification des plans d'occupation des sols.

On pourra donc remettre aux promoteurs un dossier de demande et d'information complet lorsqu'ils demanderont des renseignements sur le processus d'approbation de développement foncier. Ce dossier devra comprendre une liste de tous les permis et approbations nécessaires, ainsi qu'une description succincte de la procédure de demande, des formulaires de demande, des adresses utiles et d'autres renseignements pertinents.

Lorsqu'on prépare un dossier d'information, il convient, entre autres, de définir le genre de renseignements demandés et de trouver une présentation appropriée. De plus, on doit pouvoir réviser les formulaires de demande au besoin pour s'assurer que l'on possède tous les renseignements voulus au moment de la soumission. Il pourra aussi être utile de normaliser les formulaires de demande employés pour les diverses approbations et portant, par exemple, sur une modification des plans d'occupation des sols et des règlements de zonage. Au moment de préparer la trousse d'information et de réviser les formulaires de demande, il y aura lieu de consulter l'industrie du bâtiment. En outre, il importe que les associations professionnelles de ce secteur organisent des séances d'information à l'intention des promoteurs pour s'assurer que ces derniers comprennent les principes du processus de demande de lotissement.

3.2.2 Centre d'octroi de permis

Ce centre aura la forme d'un bureau où l'on pourra trouver tous les renseignements et les formulaires de demande nécessaires concernant les permis et les approbations exigés pour les projets de développement foncier, et dont le personnel se mettra à la disposition des requérants pour les aider. L'une des fonctions du personnel du centre consistera à s'assurer que les demandes sont complètes avant d'être présentées pour approbation. A cette fin, l'une des solutions les plus faciles est d'établir une liste de contrôle standard à l'usage des services d'autorisation et des requérants, où l'on trouvera les renseignements à fournir. Il est important que les services d'autorisation et le requérant possèdent un exemplaire de cette liste; la demande ne pourra être acceptée tant que la liste de contrôle ne sera pas complète.

Il incombera au centre d'informer les promoteurs sur les plans d'occupation des sols, les règlements de zonage et le processus d'approbation, et de leur fournir le nom et le numéro de téléphone des fonctionnaires auxquels ils pourront avoir besoin de s'adresser pour savoir ce qu'il advient de leur demande. Il faudra aussi que les services d'autorisation et la municipalité établissent une procédure officielle de vérification préalable pour que l'on puisse repérer dès que possible, au cours du processus de demande, les lacunes et les problèmes éventuels les plus évidents. Il sera également utile que les requérants puissent communiquer avec les pouvoirs publics pour s'assurer que leur demande est complète avant de la soumettre. Pour ces deux dernières activités, on n'aura pas nécessairement besoin d'un centre d'octroi de permis; toutefois, il pourra arriver que cela soit préférable (par exemple lorsque c'est la municipalité qui est chargée d'approuver les projets).

3.2.3 Intervenants

- Interviennent à ce niveau les services d'autorisation, en collaboration avec les autres services provinciaux et municipaux participant au processus d'approbation de développement foncier et avec l'industrie du bâtiment.

3.3 Élaboration d'un système de suivi des demandes

Objectif : examiner sur place les demandes de lotissement pour pouvoir en prévoir l'issue et en suivre le cheminement.

Pour atteindre cet objectif, il faudra établir un système qui permette de suivre une demande d'un bout à l'autre du processus d'approbation de lotissement. Il s'agira pour cela de désigner les personnes responsables de la demande dans chacun des organismes participant au processus d'examen, de fournir au requérant et aux services d'autorisation les noms de personnes ressources et de fixer les délais de réponse aux propositions. Il y aura peut-être aussi lieu de prévoir un processus d'examen collectif et d'informatiser les données existantes.

3.3.1 Attribution des responsabilités en matière de suivi

Tout d'abord, il convient d'attribuer à une administration (comme la Direction de la construction du ministère des Affaires municipales), comme première responsabilité, la tâche de recevoir les demandes mais aussi de les transmettre et d'en suivre le cheminement. De cette façon, le requérant dispose d'un point de contact central, et l'on est sûr que la demande passe par toutes les parties intéressées.

Dans la plupart des provinces, de nombreux services et organismes participent au processus d'approbation. Dans chacun de ces derniers, on désignera une personne responsable en premier ressort de chaque demande, grâce à quoi le requérant comme la municipalité sauront où s'adresser pour obtenir des renseignements sur le cheminement de la demande. Il importe de mettre en place un mécanisme qui permette à la personne en question de connaître le nom de ses homologues dans les autres services et organismes.

3.3.2 Désignation des personnes ressources

Une fois désigné les responsables susmentionnés, les services d'autorisation doivent en aviser les requérants et leur communiquer leur nom et leur numéro de téléphone. En cas de problème, ou si le requérant désire obtenir plus de détail sur sa demande, les diverses personnes ressources devront être capables de conseiller le requérant et les autres organismes intéressés.

3.3.3 Établissement de délais

Il importe que les organismes participant au processus d'approbation collaborent pour l'établissement de délais de réponse raisonnables, qui pourront ensuite être communiqués au requérant. Une solution consiste à instaurer une limite fixe.

S'il est difficile d'imposer des délais vu que de nombreux facteurs peuvent entraîner des retards (formulaires de demande incomplets, personnel malade, effectifs insuffisants, élections, etc.), il est utile de se fixer des dates limites.

Les services intéressés peuvent se sentir obligés de traiter les demandes rapidement si des délais ont été fixés et si le respect des délais peut faire partie des mesures incitatives employées.

Une autre solution est de préciser combien de fois les délais établis pourront être prolongés, ou de fixer une date limite effective. Chaque personne responsable devra connaître les délais de réponse décidés dans son service ainsi que dans les autres services et organismes.

3.3.4 Instauration d'un processus d'examen collectif

Étant donné que beaucoup d'organismes participent au processus d'approbation et sont habilités à établir les conditions à remplir, les services d'autorisation auront intérêt à instaurer un processus d'examen collectif. Chaque service concerné effectue alors une évaluation préliminaire de la proposition. Il prend note des problèmes éventuels et des conditions à remplir. Puis des représentants qualifiés de chacun de ces services se réunissent pour discuter du projet. Ensuite le groupe examine les diverses conditions pour s'assurer qu'elles ne se contredisent pas. Il en ressort une évaluation collective de la proposition. Cette formule a pour avantage que les promoteurs ne reçoivent pas de multiples rapports dont les conclusions peuvent ne pas concorder.

3.3.5 Élaboration d'un système de suivi informatisé

Pour mieux maîtriser les données requises sur les projets, les services d'autorisation peuvent collaborer avec les autres organismes pour concevoir, mettre en place et tenir à jour un système informatisé. Toutes les données sur la demande seront ainsi enregistrées dans le système : renseignements de base sur le requérant, type de projet, personnes ressources de chaque organisme, stade du processus d'approbation (demande reçue, approbation en cours ou accordée), conditions exigées, etc. De plus, il faudra verser dans la base de données tous les renseignements sur le terrain à bâtir (zonage, services existants, état du sol, etc.).

Cela répond à plusieurs besoins : les renseignements sur le stade de la demande sont ainsi faciles à trouver; le personnel peut planifier son travail; et il est facile d'obtenir des statistiques sur l'issue des demandes (par exemple, nombre de demandes reçues, en cours de traitement et approuvées pendant telle période.

3.3.6 Intervenants

Services d'autorisation, en collaboration avec les autres services provinciaux et municipaux participant au processus d'approbation de développement foncier et avec l'industrie du bâtiment.

3.4 Affectation des ressources humaines nécessaires dans les organismes chargés d'examiner et d'approuver les demandes

Objectif : s'assurer que les organismes chargés de l'approbation et de l'examen des demandes disposent du personnel adéquat.

Pour atteindre cet objectif, il faudra passer en revue le processus d'approbation dans tous les services intéressés et prendre des mesures pour résoudre les problèmes soulevés.

3.4.1 Résolution des problèmes

On commencera par définir les problèmes que pose ou que risque de poser le processus d'approbation. Il faudra pour cela analyser le processus en question pour que les services d'autorisation puissent dresser un tableau de la charge de travail et du personnel nécessaire par saison et par organisme intéressé. Cela pourra se faire au niveau local même si l'approbation des demandes n'incombe pas à la municipalité. Cette dernière devra se charger de ce travail en collaboration avec les divers services municipaux intéressés (génie, parcs, services d'utilité publique, etc.). Puis les services d'autorisation devront résoudre les problèmes soulevés au terme de cette analyse. Ils devront, au minimum, s'acquitter des tâches suivantes :

- modifier, avec les organismes qui examinent les demandes, le cheminement de ces dernières;
- réaffecter ou engager du personnel, avec lesdits organismes;
- en collaboration avec lesdits organismes, employer du personnel temporaire et des renforts ou recourir aux mutations et aux heures supplémentaires pour absorber la charge de travail.

On pourra aussi procéder comme suit:

- les services d'autorisation mettent sur pied un processus d'examen collectif et
- ils instaurent un mécanisme d'agrément qui permette à des professionnels d'examiner les plans par eux-mêmes. Ou bien ils peuvent engager des professionnels agréés à contrat.

Exemple

Professionnels agréés

Si les retards sont de nature saisonnière, on aura peut-être intérêt à envisager d'autres solutions pour répondre à la demande. Si l'on manque de personnel, on pourra recourir à un professionnel participant déjà au projet. On a par exemple

le choix entre autoriser des architectes et des ingénieurs professionnels à examiner les plans en toute indépendance, ou accorder l'agrément nécessaire à un groupe de professionnels engagé par l'industrie ou par les pouvoirs publics pour prendre en charge diverses parties du processus d'approbation.

3.4.2 Définition des besoins en matière de formation et d'information du personnel

Une fois que l'on a passé en revue le processus d'approbation, il importe de définir les besoins en matière de formation et d'information du personnel. Est concerné le personnel du service d'autorisation et des organismes d'examen. Il faut alors que le personnel du service d'autorisation ait suivi une formation et une éducation appropriées. Pour bien s'acquitter de son travail, le personnel doit recevoir une formation adéquate et une éducation continue. L'une et l'autre sont également nécessaires en cas de mutation du personnel ou d'une modification du processus d'approbation, pour que la transition s'effectue plus facilement. Dans certains cas, le personnel aura besoin d'une formation et de renseignements complémentaires pour rester au courant des nouvelles directives en matière de logement et des nouvelles procédures d'approbation.

La formation comprend des ateliers et des colloques en bonne et due forme, ainsi que des réunions du personnel et un contrôle de rendement régulier. On devra y traiter du contenu et du déroulement du processus d'approbation, de terminologie, des manuels dans leurs grandes lignes, des formulaires de demande, etc. De plus, pour guider le personnel, des renseignements lui seront fournis sur le secteur de l'immobilier, les politiques du logement provinciales et municipales et les relations avec la clientèle.

3.4.3 Intervenants

- Service d'autorisation (la province ou la municipalité examine son propre processus d'approbation et coordonne la vérification du processus employé dans d'autres organismes d'examen).
- Le service d'autorisation provincial et les municipalités collaborent pour définir, élaborer et diffuser les documents d'information et de formation.

3.5 Solutions novatrices et processus d'approbation de développement foncier

Objectif : faire en sorte que les projets de construction originaux ne subissent pas de retard indu

Cet objectif est étroitement lié à deux autres objectifs : s'assurer que les services d'autorisation et d'examen disposent du personnel nécessaire, et instituer un système interne pour l'examen des demandes de lotissement qui permette de suivre les demandes et d'en prévoir l'issue.

3.5.1 Examen du processus d'approbation

Un examen du processus d'approbation permettra de savoir si certains types de projets sont retardés, pour quelles raisons et pendant quelle durée. Il est probable que les raisons des retards seront liées au processus (p. ex., nécessité de modifier les plans d'occupation des sols ou les règlements de zonage) ou au projet même (p. ex., connaissance que possède le personnel des modèles de construction ou des matériaux proposés). Il est fréquent que les projets de construction domiciliaire originaux et novateurs soient retardés. Les problèmes attribuables au processus d'approbation devront être résolus en partie par l'établissement d'un système de suivi (qui permettra de prendre connaissance des retards avant qu'ils deviennent exagérés) et de délais de réponse.

3.5.2 Procédure d'approbation spéciale

Une autre façon de remédier à la situation consiste à instituer une politique voulant que l'on emploie une procédure d'approbation spéciale pour les projets originaux. Toutefois, lors de nos consultations préliminaires, on nous a souvent dit que le fait d'établir une procédure accélérée ou d'accorder à certains types de projets un régime spécial était contraire à la philosophie des services gouvernementaux.

3.5.3 Formation et information du personnel

Pour ce qui est des problèmes attribuables aux projets mêmes, il est possible de les résoudre partiellement en donnant au personnel la formation et l'information nécessaires. Tout projet novateur se heurte obligatoirement à des problèmes de réglementation, que ces derniers aient trait aux normes de développement foncier, au processus d'approbation ou au processus d'inspection. Cela tient au fait que les intervenants, et non seulement le personnel, ne connaissent pas tous suffisamment les dernières formes et les derniers matériaux de construction sur le marché. C'est pourquoi nous avons réservé une partie du manuel à ce problème (voir le chapitre 7 : "Connaissance des nouveaux types et matériaux de construction domiciliaire").

3.6 Processus de consultation publique

Objectif : mettre sur pied un mécanisme qui permette au public d'avoir un droit de regard sur les projets avant leur approbation par les municipalités et les provinces, et qui satisfasse toutes les parties intéressées.

Pour toute action de réforme réglementaire susceptible de conduire à la construction d'ensembles résidentiels d'un genre nouveau dans un quartier, il faut garder à l'esprit que le public peut manifester une résistance très forte. On ne manque pas d'exemples sur le syndrome du "Pas dans ma cour", ou NIMBY (pour "Not In My Back Yard"). La construction de nouveaux logements, la transformation d'un secteur puis l'arrivée d'une nouvelle population peuvent modifier les caractéristiques physiques d'un quartier et créer un malaise dans la collectivité. Cette dernière s'inquiète, par exemple, des répercussions du projet sur la valeur des propriétés, le stationnement et la circulation, les espaces verts et l'aspect du quartier.

3.6.1 Échange d'informations

Il incombe à la municipalité ou au promoteur, ou aux deux à la fois, de fournir à la population des renseignements clairs et exacts sur le projet pendant l'étape d'approbation. Il faut pour cela que le service d'approbation dispose immédiatement de données détaillées, mais non techniques, sur les propositions. Il importe en outre d'établir un système permettant de diffuser l'information et de répondre aux questions du public.

En maintenant un contact régulier entre les services d'urbanisme provinciaux et municipaux et la collectivité intéressée, et en instaurant dès le début un réseau de communication entre le promoteur et cette collectivité, il sera plus facile d'obtenir très tôt les réactions du public avant que le promoteur et les services de vérification aient engagé des ressources importantes dans le processus d'approbation.

Le problème concernant les réactions du public et la consultation de la population resurgit à plusieurs reprises. C'est pourquoi nous avons consacré un chapitre aux mesures à prendre à cet égard (voir le chapitre 9 : "Consultation et information du public").

3.6.2 Intervenants

- La municipalité consulte la population de façon régulière.
- L'industrie de la construction établit des contacts avec la collectivité dès le début du projet.

3.7 Procédure d'appel

Objectif : établir une procédure équitable et efficace pour faire appel des décisions du gouvernement.

Il existe dans chaque province une procédure d'appel. Il peut être utile de recourir à cette procédure lorsqu'on examine les décisions prises par les pouvoirs publics. Cependant, si elle ne se déroule de façon équitable et efficace, la procédure d'appel peut créer ou aggraver des retards.

3.7.1 Établissement des conditions d'appel

La première étape consiste à définir avec précision les conditions à remplir pour faire appel. Ce travail comprend les étapes suivantes :

- le service d'autorisation et la commission d'appel fixent les conditions en question;
- la commission d'appel fait connaître ces conditions au public, à l'industrie de la construction et aux organismes gouvernementaux appropriés;
- la commission d'appel applique ces conditions de façon cohérente pour savoir s'il y a lieu d'accepter ou non l'appel.

3.7.2 Affectation des ressources

Ensuite, il convient de vérifier si les commissions d'appel disposent des ressources suffisantes pour tenir leurs audiences sans retard. Il faudra étudier d'autres solutions susceptibles d'être employées en remplacement du processus d'appel officiel. Nous pensons, par exemple, à une audience préliminaire, qui permettrait de savoir si l'appel est légitime et d'accélérer la procédure d'appel après avoir écarté les requérants peu sérieux.

3.7.3 Médiation

La médiation est une autre formule à envisager. La procédure d'appel exige souvent beaucoup de temps et s'avère coûteuse. On peut recourir à la médiation pour remédier à la situation ou dans le cadre de la procédure d'audience préliminaire. Il faut pour cela que le service d'autorisation et la commission d'appel chargent un groupe ou une personne de jouer le rôle de médiateur.

3.7.4 Intervenants

- Commissions d'appel en collaboration avec les services d'autorisation aux niveaux provincial et municipal.

4.0 Processus d'approbation des travaux de construction

4.1 Introduction

Le système d'approbation des travaux de construction permet de s'assurer que les plans et les matériaux employés pour l'édifice projeté respectent les codes et règlements en vigueur.

Dans le cas d'un projet plus complexe, un certain nombre d'approbations sont nécessaires avant que la construction puisse commencer. Un permis de construire est exigé pour la construction d'un nouveau bâtiment ou élément, lorsqu'on désire ajouter, par exemple, une cheminée ou un poêle à bois, et pour la plupart des transformations. Il peut aussi être nécessaire d'obtenir un permis distinct, mais toujours lié à la construction, pour des travaux de plomberie, de démolition, de construction d'une clôture autour d'une piscine, etc.

Il peut arriver que l'attribution d'un permis de construire soit soumise à l'obtention d'autres approbations et permis, par exemple :

- **approbation d'une dérogation au règlement de zonage**, si la construction ou les transformations ne sont pas conformes au règlement de zonage;
- **approbation du plan de masse**, si la propriété est située dans un secteur soumis au contrôle des plans de masse;
- **permis au titre du patrimoine**, si la propriété est située dans un quartier protégé à ce titre; et
- **approbation du modèle de construction**, si la propriété est située dans un secteur soumis à ce genre de contrôle.

Certaines provinces emploient un système de permis de lotissement pour réglementer le zonage. En Colombie-Britannique et en Alberta, par exemple, le permis de lotissement relève uniquement du zonage, tandis que le permis de construire porte sur la construction même. Toutefois, on exige un permis de lotissement avant d'accorder un permis de construire (au Nouveau-Brunswick, le permis de lotissement sert à gérer les plans régionaux).

Le processus d'approbation de construction varie d'une municipalité à l'autre, mais la plupart des systèmes comportent les éléments suivants :

- présentation, examen et évaluation de plans détaillés concernant l'architecture, les installations mécaniques et électriques et la structure;
- émission de permis;
- frais de permis;
- droit de regard de la population dans le cas d'un projet original ou pouvant faire l'objet d'une controverse; et
- appel des décisions rendues.

Tout comme le processus d'approbation de développement foncier, le processus d'approbation des travaux de construction influe à la fois sur le coût du logement et sur le choix. La durée du processus pèse directement sur les dépenses du constructeur : tout retard entraîne des coûts importants attribuables à des pertes de temps, des occasions manquées et des frais financiers ainsi qu'à une adaptation trop lente face à des marchés qui évoluent rapidement. Or, les constructeurs ont besoin de rentrer dans leurs frais; c'est pourquoi ces dépenses sont répercutées sur le prix des lots et, donc, sur le coût des maisons.

La longueur du processus d'approbation de développement foncier peut aussi pousser les constructeurs à préférer les projets domiciliaires classiques, surtout si le moyen le plus rapide d'obtenir cette approbation consiste à ne rien remettre en question et à respecter les plans d'occupation des sols et les règlements de zonage existants. Il peut arriver que lesdits plans d'occupation des sols et règlements de zonage datent de trop longtemps et ne soient pas adaptés aux besoins de la collectivité en matière de logement.

Ainsi, en ce qui concerne le processus d'approbation des travaux de construction, l'objectif global d'une réforme réglementaire consiste à réduire le temps écoulé entre la soumission d'une demande et son approbation finale. On peut y parvenir en apportant un certain nombre de changements à chaque étape du processus. Beaucoup de propositions ressemblent à celles qui ont été avancées au sujet du processus d'approbation de développement foncier. Nous vous présentons dans la section qui suit sept objectifs en matière de réforme réglementaire ayant trait au processus d'approbation des travaux de construction. Ces objectifs et les propositions présentées se rapportent à ce processus; toutefois, ils valent également pour les autres approbations nécessaires à l'obtention d'un permis de construire (comme le permis de lotissement). De même que dans le chapitre précédent, les actions proposées sont illustrées d'exemples.

4.2 Examen préliminaire

Objectifs : faire en sorte que les demandes de construction soient préparées de façon complète; permettre aux services d'autorisation et à la municipalité de donner leur avis avant la soumission de la demande de lotissement.

Il existe deux grands moyens d'atteindre ces objectifs : préparer une trousse de demande et d'information axée sur le service et créer un centre d'octroi de permis. Les deux choses peuvent être réalisées simultanément. Cette trousse constituera un outil ou un service essentiel du centre d'octroi de permis; c'est pourquoi nous en discuterons en premier.

4.2.1 Préparation d'une trousse de demande et d'information axée sur le service

Certaines municipalités ont rédigé à l'intention des requérants éventuels un guide sur le processus d'approbation de construction. Le dossier d'information devra comprendre une liste de tous les permis et approbations nécessaires, ainsi qu'une description succincte des conditions à remplir, de la procédure de demande, des formulaires de demande, des droits à verser, des adresses et des numéros de téléphone utiles.

Lorsqu'on prépare un dossier d'information, il convient, entre autres, de définir le genre de renseignements demandés et de trouver une présentation appropriée. De plus, on doit pouvoir réviser les formulaires de demande au besoin pour s'assurer que l'on possède tous les renseignements voulus au moment de la soumission. Il pourra aussi être utile de normaliser les formulaires de demande employés pour les diverses approbations à obtenir avant de construire.

Au moment de préparer la trousse d'information et de réviser les formulaires de demande, il y aura lieu de consulter l'industrie du bâtiment. En outre, il importe que les associations professionnelles de ce secteur organisent des séances d'information à l'intention des constructeurs pour s'assurer que ces derniers comprennent les principes du processus d'approbation de construction.

Beaucoup de municipalités importantes du Canada ont préparé, ou sont en train de préparer, à l'intention des requérants éventuels, des guides sur le processus d'approbation de construction. Cependant, ils contiennent très peu de renseignements sur les critères employés pour chaque approbation exigée.

Exemple

Le district de North Vancouver (Colombie-Britannique) produit et diffuse des brochures d'information sur divers aspects du processus d'approbation de développement et de construction. Ces brochures expliquent, en langage simple, la procédure à suivre lorsqu'on désire construire une maison ou modifier l'usage d'une propriété.

Chaque brochure porte sur un aspect précis du processus, par exemple :

- demande de permis de lotissement;
- divergences mineures;
- rezonage; et
- procédure de demande en cas de modification du projet.

On trouve aussi dans chaque brochure un numéro de téléphone à composer pour obtenir davantage de renseignements.

Chaque brochure est imprimée sur papier blanc de 8 1/2 par 11 et comporte un titre en bleu indiquant qu'elle contient des renseignements sur les procédures en vigueur dans le district de North Vancouver. Grâce à ce format, la reproduction des brochures coûte relativement peu cher, et il est très facile d'en modifier le contenu.

4.2.2 Établissement d'un centre d'octroi de permis

Ce centre serait en fait d'un bureau où l'on pourrait trouver tous les renseignements et les formulaires de demande nécessaires avant de commencer à construire. Il incomberait au centre d'informer les constructeurs et le public sur le processus d'approbation des travaux de construction, et de leur fournir le nom et le numéro de téléphone des fonctionnaires auxquels ils pourraient avoir besoin de s'adresser pour savoir ce qu'il advient de leur demande. Le centre pourrait aussi donner des renseignements sur le processus d'approbation de développement foncier. Il aurait pour cela besoin de l'aide des services de la construction et de l'urbanisme.

L'une des fonctions du personnel du centre consistera à s'assurer que les demandes sont complètes avant d'être présentées pour approbation. À cette fin, l'une des solutions les plus faciles est d'établir une liste de contrôle standard à l'usage du personnel municipal et des requérants, où l'on trouvera les renseignements à fournir. Il est important que la municipalité et le requérant possèdent un exemplaire de cette liste; la demande ne pourra être acceptée tant que la liste de contrôle ne sera pas complète.

Il faudra aussi que la municipalité établisse une procédure officielle de vérification préalable pour que l'on puisse repérer dès que possible, au cours du processus de demande, les lacunes et les problèmes éventuels les plus évidents. Il sera également utile que les requérants puissent communiquer avec les pouvoirs publics pour s'assurer que leur demande est complète avant de la soumettre. Pour ces deux dernières activités, on n'aura pas nécessairement besoin d'un centre d'octroi de permis; toutefois, il pourra arriver que cela soit préférable.

Exemple

La Ville d'Ottawa a créé un Centre d'octroi de permis pour l'attribution des permis et approbations de construction. Le Centre relève du Service de l'urbanisme et de l'aménagement. L'une des activités du Centre consiste à fournir à la demande, au public et aux entreprises de construction, des renseignements en matière de construction et d'aménagement. Ce service est assuré par téléphone, par écrit ou en personne. Il ne porte pas uniquement sur des renseignements généraux concernant le processus de demande, mais sur des détails précis comme les règlements de zonage qui régissent telle ou telle propriété. En 1987, quelque 12 000 demandes de renseignements ont été traitées. Ont recours à ce service aussi bien les petites, moyennes et grandes entreprises de construction que les architectes, urbanistes, hommes de loi, agences immobilières et le grand public.

Selon le personnel de la Ville d'Ottawa, depuis que ce service d'examen préliminaire existe, le travail de planification pose moins de problèmes.

4.2.3 Intervenants

. Municipalités en collaboration avec l'industrie de la construction.

4.3 Élaboration d'un système de suivi des demandes

Objectif : examiner sur place les demandes de permis de construire pour pouvoir en prévoir l'issue et en suivre le cheminement.

Pour atteindre cet objectif, il faudra établir un système qui permette de suivre une demande d'un bout à l'autre du processus d'approbation de construction. Il s'agira pour cela de désigner les personnes responsables de la demande dans chacun des organismes participant au processus d'examen, de fournir au requérant à la municipalité les noms de personnes ressources et de fixer les délais de réponse aux propositions. Il y aura peut-être aussi lieu de prévoir un processus d'examen collectif et d'informatiser les données existantes.

4.3.1 Attribution des responsabilités en matière de suivi

Tout d'abord, il convient d'attribuer à une administration et à une personne, comme première responsabilité, la tâche de recevoir les demandes mais aussi de les transmettre et d'en suivre le cheminement. De cette façon, le requérant dispose d'un point de contact central, et l'on est sûr que la demande passe par toutes les parties intéressées.

Dans la plupart des municipalités, de nombreux services et organismes participent au processus d'approbation. Dans chacun de ces derniers, on désignera une personne responsable en premier ressort de chaque demande, grâce à quoi le requérant comme le service d'autorisation sauront où s'adresser pour obtenir des renseignements sur le cheminement de la demande. Il importe de mettre en place un mécanisme qui permette à la personne en question de connaître le nom de ses homologues dans les autres services et organismes.

4.3.2 Désignation des personnes-ressources

Une fois désigné les responsables susmentionnés, la municipalité doit en aviser les requérants et leur communiquer leur nom et leur numéro de téléphone. En cas de problème, ou si le requérant désire obtenir plus de détail sur sa demande, les diverses personnes ressources devront être capables de conseiller le requérant et les autres organismes intéressés.

4.3.3 Établissement de délais

Il importe que les organismes participant au processus d'approbation collaborent pour l'établissement de délais de réponse raisonnables, qui pourront ensuite être communiqués au requérant. Une solution consiste à instaurer une limite fixe.

S'il est difficile d'imposer des délais vu que de nombreux facteurs peuvent entraîner des retards (formulaires de demande incomplets, personnel malade, effectifs insuffisants, élections, etc.), il est utile de se fixer des dates limites.

Les services intéressés peuvent se sentir obligés de traiter les demandes rapidement si des délais ont été fixés et si le respect des délais peut faire partie des mesures incitatives employées.

Une autre solution est de préciser combien de fois les délais établis pourront être prolongés, ou de fixer une date limite effective. Chaque personne responsable devra connaître les délais de réponse décidés dans son service ainsi que dans les autres services et organismes.

4.3.4 Instauration d'un processus d'examen collectif

Étant donné que, pour les gros projets, plusieurs services participent souvent au processus d'approbation et sont habilités à établir les conditions à remplir, la municipalité aura intérêt à instaurer un processus d'examen collectif. Chaque service concerné effectue alors une évaluation préliminaire de la proposition. Il prend note des problèmes éventuels et des conditions à respecter. Puis des représentants qualifiés de chacun de ces services se réunissent pour discuter du projet. Puis le groupe examine les diverses conditions pour s'assurer qu'elles ne se contredisent pas. Il en ressort une évaluation collective de la proposition. Cette formule a pour avantage que le constructeur ne reçoit pas plusieurs rapports dont les conclusions peuvent ne pas concorder.

4.3.5 Système municipal de suivi informatisé

Pour mieux maîtriser les données requises sur les projets de développement et de construction, la municipalité peut collaborer avec les autres organismes pour concevoir, mettre en place et tenir à jour un système informatisé. Le personnel participant au processus d'approbation doit être en mesure d'accéder rapidement et facilement aux données.

Toutes les données sur la demande seront ainsi enregistrées dans le système : renseignements de base sur le requérant, type de projet, personnes ressources de chaque organisme, stade du processus d'approbation (demande reçue, approbation en cours ou accordée), conditions exigées, etc. De plus, il faudra verser dans la base de données tous les renseignements sur le terrain à bâtir (zonage, services existants, état du sol, etc.).

Cela répond à plusieurs besoins : les renseignements sur le stade de la demande sont ainsi faciles à trouver; le personnel peut planifier son travail; et il est facile d'obtenir des statistiques sur l'issue des demandes (par exemple, nombre de demandes reçues, en cours de traitement et approuvées pendant telle période).

Exemple

La Ville de St. John's (Terre-Neuve) enregistre dans une base de données informatisée des renseignements détaillés sur les propriétés. Son système informatique a été élaboré sur place, après qu'elle eut étudié les systèmes employés à Vancouver (Colombie-Britannique), Scarborough (Ontario) et North York (Ontario). Des modifications sont apportées continuellement au système en fonction de l'évolution de la demande.

La base de données sert à diverses fins, par exemple à suivre les demandes de permis de construire et les inspections en cours, ou à faire respecter les normes d'entretien. Les constructeurs peuvent téléphoner à la Direction de la construction pour obtenir immédiatement des renseignements sur l'avancement de leur demande. De plus, le public peut s'adresser à elle pour connaître la nature des travaux prévus sur une propriété donnée.

La base de données sert également à suivre l'issue des demandes et à produire des rapports statistiques en fin d'année.

4.3.6 Intervenants

- La municipalité, en collaboration avec les organismes participant au processus d'approbation de construction et avec l'industrie de la construction.

4.4 Affectation des ressources humaines nécessaires dans les organismes chargés d'examiner et d'approuver les demandes

Objectif : s'assurer que les organismes municipaux chargés de l'approbation et de l'examen des demandes disposent du personnel adéquat.

4.4.1 Définition et règlement des problèmes

On commencera par définir les problèmes que pose ou que risque de poser le processus d'approbation. Il faudra pour cela analyser le processus en question pour que la municipalité puisse dresser un tableau de la charge de travail et du personnel nécessaire par saison et par organisme intéressé. La Direction de la construction ou de l'urbanisme devra se charger de ce travail en collaboration avec les divers autres services de vérification (génie, parcs, services d'utilité publique, etc.).

Puis la municipalité devra résoudre les problèmes soulevés au terme de cette analyse. Elle devra, au minimum, s'acquitter des tâches suivantes :

- modifier le cheminement de la demande;
- réaffecter ou engager du personnel, avec les services de vérification;
- en collaboration avec lesdits services, employer du personnel temporaire et des renforts ou recourir aux mutations et aux heures supplémentaires pour absorber la charge de travail.

On pourra aussi procéder comme suit:

- établir une procédure d'approbation distincte pour les projets de peu d'envergure (voir le chapitre 6 : "Rénovation résidentielle");
- la municipalité met sur pied un processus d'examen collectif et
- elle instaure un mécanisme d'agrément qui permette à des professionnels d'examiner les plans par eux-mêmes. Ou bien elle pourra engager des professionnels agréés à contrat.

Exemple:

En 1980, la Ville de Vancouver a lancé un "programme d'agrément professionnel" à l'intention des architectes et des ingénieurs. Ce programme a pour objet de donner aux professionnels de la construction les compétences voulues pour attester qu'un projet respecte le code en vigueur, afin d'accélérer l'attribution du permis. Chaque participant admissible au cours qui réussit l'examen final obtient le titre de "professionnel agréé". Une fois en possession de ce titre, il est autorisé à examiner des plans de masse et à faire des inspections en toute indépendance.

Ce cours est donné par le Département de l'éducation continue de l'Université de la Colombie-Britannique. Ce cours spécialisé a pour objet de permettre aux intéressés de compléter leurs connaissances de base sur les normes du Code national du bâtiment (1985) concernant "l'usage et l'occupation" et sur le règlement n^{o} 6134 de la Ville de Vancouver relatif à la construction. Le cours comprend huit séances de sept heures, des examens à intervalles réguliers et un examen final rigoureux en deux parties.

Actuellement, le programme d'agrément s'applique aux édifices construits conformément à la partie 3 du Code national du bâtiment (édifices de quatre étages et plus, et bâtiments administratifs et collectifs). La Ville envisage d'étendre le programme pour y inclure les édifices construits conformément à la partie 9 du Code national du bâtiment (édifices de trois étages et plus).

4.4.2 Définition des besoins en matière de formation et d'éducation du personnel

Une fois que l'on a passé en revue le processus d'approbation, il importe de définir les besoins en matière de formation et d'éducation du personnel. Est concerné le personnel de la municipalité et des organismes d'examen. Il faut alors que le personnel municipal ait suivi une formation et une éducation appropriées. Pour bien s'acquitter de son travail, le personnel doit recevoir une formation adéquate et une éducation continue. L'une et l'autre sont également nécessaires en cas de mutation du personnel ou d'une modification du processus d'approbation, pour que la transition s'effectue plus facilement. Dans certains cas, le personnel aura besoin d'une formation et de renseignements complémentaires pour rester au courant des nouvelles directives en matière de logement et des nouvelles procédures d'approbation.

La formation comprend des ateliers et des colloques en bonne et due forme, ainsi que des réunions du personnel et un contrôle de rendement régulier. On devra y traiter du contenu et du déroulement du processus d'approbation, de terminologie, des manuels dans leurs grandes lignes, des formulaires de demande, etc. De plus, pour guider le personnel, des renseignements lui seront fournis sur le secteur de l'immobilier, les politiques du logement provinciales et municipales et les relations avec la clientèle.

Exemple

En 1988, à la demande du Service d'urbanisme de la Ville de Vancouver, l'Institut de développement urbain (IDU) a organisé trois colloques sur le processus d'approbation de développement,

considéré du point de vue des promoteurs, à l'intention du personnel de vérification des plans et d'autres employés de maîtrise. Des membres de l'IDU, qui représentaient les promoteurs travaillant dans les secteurs lucratifs et non lucratifs du logement résidentiel et des immeubles de bureau et industriels, ont expliqué comment les promoteurs travaillent et comment il convient de bien planifier le déroulement de chaque projet. Tous les participants ont convenu que ces colloques étaient très utiles et permettraient d'améliorer les relations de travail à tous les niveaux.

4.4.3 Intervenants

- La municipalité analyse le processus d'approbation.
- La municipalité définit, élabore et diffuse des documents d'information et de formation, avec l'aide de l'industrie du bâtiment.

4.5 Solutions novatrices et processus d'approbation de construction

Objectif : faire en sorte que les projets de construction originaux ne subissent pas de retard indu.

Cet objectif est étroitement lié à deux autres objectifs : s'assurer que les services municipaux d'autorisation et d'examen disposent du personnel nécessaire, et instituer un système interne pour l'examen des demandes de permis de construire qui permette de suivre les demandes et d'en prévoir l'issue.

4.5.1 Examen du processus d'approbation

Un examen du processus d'approbation permettra de savoir si certains types de projets sont retardés, pour quelles raisons et pendant quelle durée. Il est probable que les raisons des retards seront liées au processus (p. ex., nécessité de modifier les plans d'occupation des sols ou les règlements de zonage) ou au projet même (p. ex., connaissance que possède le personnel des modèles de construction ou des matériaux proposés). Il est fréquent que les projets de construction domiciliaire originaux et novateurs soient retardés. Les problèmes attribuables au processus d'approbation devront être résolus en partie par l'établissement d'un système de suivi (qui permettra de prendre connaissance des retards avant qu'ils deviennent exagérés) et de délais de réponse.

4.5.2 Procédure d'approbation spéciale

Une autre façon de remédier à la situation consiste à instituer une politique voulant que l'on emploie une procédure d'approbation spéciale pour les projets originaux. Toutefois, lors de nos consultations préliminaires, on nous a souvent dit que le fait d'établir une procédure accélérée ou d'accorder à certains types de projets un régime spécial était contraire à la philosophie des services gouvernementaux.

4.5.3 Formation et information du personnel

Pour ce qui est des problèmes attribuables aux projets mêmes, il est possible de les résoudre partiellement en donnant au personnel la formation et l'information nécessaires. Tout projet novateur se heurte obligatoirement à des problèmes de réglementation, que ces derniers aient trait aux normes de développement foncier, au processus d'approbation ou au processus d'inspection. Cela tient au fait que les intervenants, et non seulement le personnel, ne connaissent pas tous suffisamment les dernières formes et les derniers matériaux de construction sur le marché. C'est pourquoi nous avons réservé une partie du manuel à ce problème (voir le chapitre 7 : "Connaissance des nouveaux types et matériaux de construction domiciliaire").

4.6 Processus de consultation publique

Objectif : mettre sur pied un mécanisme qui permette au public d'avoir un droit de regard sur les projets avant leur approbation par les municipalités, et qui satisfasse toutes les parties intéressées.

Pour toute action de réforme réglementaire susceptible de conduire à la construction d'ensembles résidentiels d'un genre nouveau dans un quartier, il faut garder à l'esprit que le public peut manifester une résistance très forte. On ne manque pas d'exemples sur le syndrome du "Pas dans ma cour", ou NIMBY (pour "Not In My Back Yard"). La construction de nouveaux logements, la transformation d'un secteur puis l'arrivée d'une nouvelle population peuvent modifier les caractéristiques physiques d'un quartier et créer un malaise au sein de la collectivité. Cette dernière s'inquiète, par exemple, des répercussions du projet sur la valeur des propriétés, le stationnement et la circulation, les espaces verts et l'aspect du quartier.

4.6.1 Échange d'informations

Il incombe à la municipalité ou au promoteur, ou aux deux à la fois, de fournir à la population des renseignements clairs et exacts sur le projet pendant l'étape d'approbation. Il faut pour cela que la municipalité dispose immédiatement de données détaillées, mais non techniques, sur les propositions. Il importe en outre d'établir un système permettant de diffuser l'information et de répondre aux questions du public.

En maintenant un contact régulier entre le service d'urbanisme municipal et la collectivité intéressée, et en instaurant dès le début un réseau de communication entre l'industrie de la construction et cette collectivité, il sera plus facile d'obtenir très tôt les réactions du public avant que le promoteur et les services de vérification aient engagé des ressources importantes dans le processus d'approbation.

Le problème concernant les réactions du public et la consultation de la population ressurgit à plusieurs reprises. C'est pourquoi nous avons consacré un chapitre aux mesures à prendre à ce sujet (voir le chapitre 9 : "Consultation et Information du public").

4.6.2 Intervenants

- La municipalité consulte la population de façon régulière.
- L'industrie de la construction établit des contacts avec la collectivité dès le début du projet.

4.7 Procédure d'appel

Objectif : établir une procédure équitable et efficace pour faire appel des décisions du gouvernement.

Il existe dans chaque province une procédure d'appel. Il peut être utile de recourir à cette procédure lorsqu'on examine les décisions prises par les pouvoirs publics. Cependant, si elle ne se déroule de façon équitable et efficace, la procédure d'appel peut créer ou aggraver des retards.

4.7.1 Conditions d'appel

La première étape consiste à définir avec précision les conditions à remplir pour faire appel. Ce travail comprend les étapes suivantes :

- le service d'autorisation et la commission d'appel fixent les conditions en question;
- la commission d'appel fait connaître ces conditions au public, à l'industrie de la construction et aux organismes gouvernementaux appropriés;
- la commission d'appel applique ces conditions de façon cohérente pour savoir s'il y a lieu d'accepter ou non l'appel.

4.7.2 Affectation des ressources

Ensuite, il convient de vérifier si les commissions d'appel disposent des ressources suffisantes pour tenir leurs audiences sans retard. Il faudra étudier d'autres solutions susceptibles d'être employées en remplacement du processus d'appel officiel. Nous pensons, par exemple, à une audience préliminaire, qui permettrait de savoir si l'appel est légitime et d'accélérer la procédure d'appel après avoir écarté les requérants peu sérieux.

4.7.3 Médiation

La médiation est une autre formule à envisager. La procédure d'appel exige souvent beaucoup de temps et s'avère coûteuse. On peut recourir à la médiation pour remédier à la situation ou dans le cadre de la procédure d'audience préliminaire. Il faut pour cela que la municipalité et la commission d'appel chargent un groupe ou une personne de jouer le rôle de médiateur.

4.7.4 Intervenants

- Commissions d'appel en collaboration avec les services d'autorisation aux niveaux provincial et municipal.

5.0 Processus d'inspection

5.1 Introduction

Il incombe au directeur de la construction d'administrer divers règlements et codes relatifs à la construction. Dans certaines municipalités, cette personne s'occupe aussi des règlements de zonage. Ce travail, consiste, entre autres, à émettre des permis, à inspecter chantiers et travaux et à faire respecter les règlements et les codes.

Chaque demande de permis de construire doit être accompagnée de plans détaillés (plan de masse, plans des fondations et des étages, coupe transversale, etc.). Pour qu'un permis de construire puisse être accordé, il faut que tous les matériaux, le genre de construction et l'aspect des bâtiments aient été approuvés conformément au Code du bâtiment et aux règlements municipaux applicables. Ce travail est généralement effectué par le vérificateur des plans de masse, dès qu'on reçoit une demande de permis de construire. (Parfois, dans les petites municipalités, la vérification des plans de masse est confiée au directeur de la construction). Lorsque les plans satisfont au code de la construction et aux divers règlements municipaux, le directeur de la construction doit émettre un permis de construire.

Après cela, plusieurs inspections s'imposent concernant la bâtisse, l'électricité et la plomberie. Elles ont lieu périodiquement pendant les travaux. Elles servent à vérifier les progrès réalisés et à s'assurer que l'on n'enfreint aucun des codes. Il importe de se rappeler que le principe sous-jacent du processus d'inspection consiste à garantir la santé et la sécurité du public et non à contrôler les matériaux et les équipements employés.

Dans la plupart des provinces, ce travail incombe à la province ou à la municipalité, selon le type d'inspection et l'importance de la municipalité. Par exemple, au Nouveau-Brunswick, la province s'occupe de toutes les inspections électriques. Moncton, Fredericton et Saint John inspectent elles-mêmes les bâtiments, la plomberie et les installations de lutte contre l'incendie, alors que dans le reste de la province, ce travail relève des autorités provinciales. Dans certaines provinces, les inspections électriques sont réalisées par les commissions chargées des services d'utilité publique ou de l'alimentation électrique (comme en Ontario et dans la plupart des municipalités de la Nouvelle-Écosse).
Dans ce domaine, nous ne nous proposons pas ici d'étudier les modifications à apporter au contenu du Code du bâtiment, ni leurs répercussions sur le processus d'inspection, mais d'examiner le déroulement de ce processus. Entre la demande d'inspection, la visite de l'inspecteur et l'approbation, il s'écoule un laps de temps important qui influe sur les dépenses du constructeur : tout retard entraîne des pertes de temps et rend difficile la planification du travail des différents corps de métier. Or, les constructeurs désirent rentrer dans leurs frais, de sorte que le surcroît de dépenses dû à la lenteur de l'inspection peut se répercuter sur le prix du logement. Ce que l'on recherche, avec une réforme réglementaire, c'est de pouvoir s'assurer que les services d'inspection

emploient leur personnel à bon escient, que les normes sont appliquées avec cohérence et que le processus d'inspection ne limite pas le choix en matière de logement. Nous vous présentons dans la section qui suit les objectifs visés, les mesures à prendre pour les atteindre et des exemples d'actions entreprises en ce qui a trait au processus d'inspection.

5.2 Affectation du personnel des services d'inspection

Objectif : s'assurer que le personnel est employé de façon efficace au sein des services d'inspection.

De même que pour le processus d'approbation, il importe d'examiner le processus d'inspection pour repérer et résoudre les problèmes éventuels.

5.2.1 Définition des problèmes

Pour commencer, il s'agit d'établir les lacunes réelles et potentielles que présente le processus d'inspection. De la même façon que pour les processus d'approbation de développement foncier et de construction, cela exige un certain travail d'analyse.

Tout d'abord, on examinera les statistiques sur le déroulement du processus, qui sont déjà recueillies en grande partie par les collectivités : nombre et type d'inspections réalisées chaque mois, nombre et caractéristiques des inspecteurs employés chaque mois, durée d'une inspection, etc. De plus, il convient de prévoir les inspections à réaliser dans l'avenir et le personnel nécessaire à cette fin, ainsi que les problèmes qui pourront s'ensuivre.

Les discussions menées avec le personnel à ce stade permettent de cerner les problèmes généraux (charge de travail, calendrier des inspections, etc.) et particuliers (nouveaux matériaux, projet spécial, etc.) qui peuvent se présenter à lui. Il est important de rencontrer le personnel pour discuter de ses problèmes et remédier à la situation. Qu'en est-il exactement? À quelle fréquence le problème se pose-t-il? Quelles en sont les causes?

On aura peut-être aussi intérêt à consulter d'autres municipalités d'importance comparable pour savoir si elles connaissent les mêmes problèmes et comment elles s'y prennent pour les résoudre.

On pourra établir une liste de moyens à employer pour améliorer le système, également après avoir consulté le personnel. Parmi les points à améliorer les plus souvent cités, mentionnons les effectifs et la planification du travail. En fait, les deux sont étroitement liés; une planification inadéquate du travail peut entraîner une mauvaise répartition du personnel.

5.2.2 Augmentation des effectifs

La méthode la plus souvent recommandée pour réduire les retards consiste pour les pouvoirs publics, à engager plus d'inspecteurs qualifiés. Toutefois, l'application de cette méthode est limitée par deux facteurs. Le premier tient à ce que les ressources gouvernementales sont comptées. Le deuxième tient au fait que, un peu partout au Canada, la construction est une activité saisonnière et que le nombre d'inspections à réaliser atteint son point culminant en été. Il est fort à craindre que les inspecteurs engagés pendant ces périodes de pointe seront sous-employés en hiver.

Une autre formule consiste à sous-traiter un certain nombre ou une certaine catégorie d'inspections, ou de demander à un constructeur de faire appel à un inspecteur privé. Outre qu'il permet d'accélérer le processus d'inspection, ce système a pour avantage que les municipalités disposent d'une banque d'inspecteurs compétents dans laquel elles peuvent puiser. Dans un cas comme dans l'autre, il convient de prévoir un système d'autorisations pour les inspecteurs du secteur privé, afin de s'assurer que ces derniers connaissent suffisamment le Code du bâtiment et qu'ils respectent les normes en vigueur. On se rapproche ici du principe consistant à engager des professionnels agréés pour examiner les plans de construction, principe déjà abordé au chapitre 3 (voir le paragraphe 3.4.1).

On pourra confier à l'inspecteur issu du secteur privé l'ensemble des inspections. Ou bien il s'occupera uniquement d'inspecter le travail en cours, tandis que les inspecteurs du secteur public seront chargés de l'inspection finale.

5.2.3 Révision du système de planification du travail

Nous vous présentons ci-après plusieurs moyens auxquels les services d'inspection peuvent recourir pour résoudre les problèmes de planification.

5.2.3.1 Inspections effectuées au hasard

Dans le cas d'un projet domiciliaire de grande envergure, qui comprend de nombreux logements de conception et de construction semblables, l'inspecteur pourra examiner un échantillon de maisons appartenant à la même catégorie, plutôt que chaque habitation. Cela réduira le temps passé sur chaque chantier.

5.2.3.2 Informatisation des données et du plan de travail

L'informatisation des données sur les projets permet aux inspecteurs de mieux suivre le cheminement d'un projet qu' un système manuel à cartes. Il est possible d'obtenir régulièrement sous forme de copie imprimée un état d'avancement, ainsi que la date de la prochaine inspection nécessaire et une liste des demandes d'inspection.

Exemple

> En 1986, la Ville d'Ottawa a instauré un système informatisé de planification des inspections pour les bâtiments relevant de la Partie 9 (de trois étages et moins). Un dossier informatisé est ouvert chaque fois qu'un permis de construire est accordé.

L'inspecteur remet .à chaque jour ses rapports d'inspection, qui sont immédiatement enregistrés dans l'ordinateur. Tous les matins, le système imprime un rapport sur chaque projet, qui contient tous les détails pertinents, y compris la date prévue pour la prochaine inspection. Si le constructeur demande une inspection, cela figure également sur la copie imprimée. Grâce à ce système, les inspecteurs peuvent facilement planifier leurs inspections et en assurer le suivi. Cela permet aussi d'accroître le rythme des inspections grâce à une réduction du temps passé dans les bureaux.

5.2.3.3 Inspections "en direct"

Pour réduire le temps consacré aux travaux administratifs, on pourra se servir d'ordinateurs portatifs. L'inspecteur introduit alors dans son ordinateur, sur les lieux mêmes, les données recueillies pendant l'inspection. Certains systèmes permettent aussi à l'inspecteur d'avoir accès aux données relatives aux projets, avantage particulièrement appréciable quand plusieurs inspecteurs se trouvent sur le chantier. Lorsqu'un projet est approuvé, cela est consigné immédiatement dans le dossier correspondant, ce qui limite le travail de paperasserie.

Exemple

Environ 10 p. cent des inspecteurs de la Ville de Toronto emploient un ordinateur portatif pour enregistrer les résultats de leur travail. Cet ordinateur tient dans la main. En moyenne, chaque inspecteur gère entre 300 et 350 projets simultanément, mais le système peut absorber les données de plus de 500 projets.

Lorsqu'un permis de construire a été émis, les données de base sont transférées d'un ordinateur principal situé dans le bureau central à un ordinateur personnel se trouvant dans un bureau de district. Puis, dans les douze heures qui suivent l'attribution du permis, les données sont de nouveau transmises au système portatif de l'inspecteur. (À Toronto, les inspecteurs sont responsables de certains pâtés de maisons. De plus, il incombe à la municipalité, et non aux constructeurs, de veiller à ce que des inspections aient lieu à certaines étapes de la construction). Tous les matins, à l'aide de son ordinateur, l'inspecteur passe en revue l'état d'avancement des projets dont il a la charge. Pendant la journée, toutes les données recueillies pendant l'inspection, y compris les codes d'état, sont introduites dans le système, commentaires à l'appui. À la fin de la journée, les données sont envoyées à l'ordinateur personnel du district. Une fois l'inspection terminée, par exemple lorsque le permis d'occuper est accordé, le système imprime un rapport complet sur le projet, qui est ensuite examiné et signé par l'inspecteur et le directeur de la construction.

Après six mois de fonctionnement de l'ordinateur portatif en direct, le système manuel à cartes a été éliminé. Non seulement le nouveau système a permis de réduire la paperasserie des inspecteurs, mais ces derniers sont désormais davantage maîtres de leur secteur. On pense que le système sera amorti en deux ans. La Ville envisage d'accroître le nombre d'inspecteurs équipés d'un ordinateur portatif. En outre, elle étudie la possibilité d'employer ce genre de système pour les inspections effectuées dans les domaines de la santé et des travaux publics.

5.2.3.4 Formation pluridisciplinaire des inspecteurs

Habituellement, les inspecteurs sont qualifiés pour exercer dans un seul domaine, que ce soit la plomberie, l'électricité, les équipements de protection contre l'incendie, les éléments mécaniques ou l'ouvrage même. Une autre solution consiste à leurs donner une formation pluridisciplinaire qui leur permette de faire des inspections dans plusieurs ou la totalité de ces domaines. Cela améliore l'efficacité du processus d'inspection à plusieurs égards. Premièrement, une fois sur place, l'inspecteur peut effectuer plusieurs inspections (par exemple, sur la plomberie et la construction), ce qui présente un gain de temps aussi bien pour les municipalités que pour les constructeurs. Deuxièmement, la municipalité dispose d'une plus grande souplesse pour répartir son personnel, surtout en hiver lorsque le secteur de la construction est plus actif. Il est alors possible de modifier le système, par exemple en formant des inspecteurs dans deux domaines reconnus.

Exemple

En 1986, la Direction de l'inspection technique, au ministère du Travail du Nouveau-Brunswick, a lancé un programme de formation multiple qui donne aux inspecteurs de la province une qualification officielle dans les quatre domaines que sont la plomberie, l'électricité, la construction (Code du bâtiment) et la protection contre l'incendie, pour ce qui a trait aux édifices résidentiels de petites dimensions (de quatre logements au maximum). Une fois qu'ils ont suivi avec succès les cours en question, les intéressés peuvent effectuer toutes les inspections nécessaires sur ces bâtiments.

Les cours se donnent dans des collèges communautaires. Pendant quatorze semaines d'enseignement théorique, les élèves assimilent les éléments du Code du bâtiment relatifs à l'électricité, à la plomberie et à la prévention des incendies. Il est aussi question des inspections portant sur les puits et les installations touristiques, ainsi que de la politique de la Société d'habitation du Nouveau-Brunswick. On demande ensuite à chaque inspecteur d'accumuler 40 heures de pratique dans chaque discipline. Pendant cette période, les inspections font l'objet d'une vérification. À la fin de la période, le candidat reçoit un certificat de l'inspecteur en chef.

Jusqu'à présent, 42 inspecteurs ont reçu une formation multiple. Huit mois après avoir commencé à employer des inspecteurs polyvalents, on est parvenu à accroître de 7 p. centie nombre d'inspections réalisées, par rapport à la même période de l'année précédente. Pendant le même temps, environ 20 p. cent des 19 000 inspections ont été effectuées par des inspecteurs polyvalents. En hiver, lorsque le secteur de la construction tourne au ralenti, tous les inspecteurs peuvent être affectés à la vérification des installations de protection contre l'incendie. En outre, plusieurs inspections pouvant être réalisées en même temps, on a constaté une diminution des frais de transport.

La Ville d'Ottawa met actuellement à l'essai le programme de formation multiple à titre de projet-pilote (pour ce qui est des édifices relevant de la Partie 9, c'est-à-dire de trois étages et moins). Une personne a déjà suivi la formation, et une autre terminera le programme au cours de l'année.

La Ville recourt à plusieurs moyens pour donner le cours. Les deux inspecteurs affectés au projet-pilote étaient des inspecteurs en bâtiment. Les cours concernant les inspections mécaniques ont eu lieu sur place. Pour ce qui est de la plomberie, l'intéressé a suivi un cours organisé par le ministère du Logement de l'Ontario, puis un "stage" d'apprentissage de trois mois avec des inspecteurs en plomberie de la Ville.

Cette formation polyvalente a pour objet de permettre aux inspecteurs en mécanique et en plomberie de travailler dans des bâtiments de plus grandes dimensions et relevant de la Partie 3 (de plus de trois étages). Cela permet aussi d'assurer un meilleur service aux entreprises car il leur suffit d'appeler un seul numéro de téléphone pour toutes les inspections.

5.2.4 Intervenants

- Les directeurs municipaux et provinciaux de la construction vérifient le processus d'inspection employé dans leurs services, ils établissent l'ordre de priorité des problèmes à résoudre, ils choisissent et ils mettent en oeuvre des solutions de remplacement.
- Les directeurs municipaux et provinciaux de la construction collaborent avec l'industrie du bâtiment et les organismes professionnels pour mettre sur pied des programmes de formation à l'intention de leur personnel et des professionnels de la construction.

5.3 Élaboration d'un processus d'inspection cohérent

Objectif : employer un processus d'inspection qui soit cohérent.

5.3.1 Séances de formation relatives à la discipline

Les inspecteurs possèdent une formation très diversifiée. Certains ont obtenu un diplôme d'ingénieur ou de technologie de la construction dans un collège communautaire, d'autres ont suivi une formation technique spécialisée, d'autres enfin sont des ingénieurs ou des architectes professionnels. Compte tenu de cette diversité, il importe que les inspecteurs aient une même vue du Code du bâtiment pour que celui-ci soit appliqué de façon juste et cohérente. En outre, les modifications apportées au Code national du bâtiment tous les cinq ans (et qui sont incluses dans les codes provinciaux du bâtiment, lorsqu'il en existe), ainsi que l'emploi d'équivalents, obligent les inspecteurs à suivre une formation continue.

Exemple

> Le ministère du Logement de l'Ontario (MLO) offre cinq cours de deux semaines à l'intention des inspecteurs dans toute la province : (1) L'inspecteur et la maison; (2) Inspection technique - Partie 3; (3) Inspection technique - Partie 9; (4) Le processus juridique; et (5) La plomberie. Des bourses permettent aux directeurs des services de la construction de suivre ces cours. Outre qu'il répond à un besoin d'information, ce programme a pour objet de faciliter la communication entre l'industrie et les directeurs des services de la construction.
>
> Cette initiative du MLO remporte un très large succès. Pour répondre à la demande, la province a récemment fait appel à l'Association des officiers en bâtiment de l'Ontario (AOBO) afin de donner les cours. Des membres de l'AOBO reçoivent une formation dans ce but, et on leurs remet les manuels et le matériel didactique adéquats. Ce matériel leurs est fourni gratuitement; en revanche, on demande aux étudiants de participer aux frais d'administration.

5.3.2 Participation du personnel

L'un des problèmes auxquels se heurtent les inspecteurs tient au fait qu'ils doivent se tenir régulièrement informés des codes de la construction et des normes assimilées. Il importe aussi que le personnel participe aux discussions que l'on organise avant et pendant la mise en application des changements apportés au processus d'inspection. On a donc intérêt à réunir régulièrement le personnel pour cerner et examiner les problèmes, étudier les solutions possibles, informer les intéressés sur les nouveaux codes et les nouvelles normes, sur les séances de formation, etc.

Exemple

À Vancouver, un ingénieur préposé aux codes est tenu informé par le Centre national de recherches; il a pour tâche d'étudier les renseignements qui lui sont transmis et d'en discuter avec la Direction de l'inspection à intervalles réguliers. La Ville possède aussi un programme d'éducation permanente destiné aux inspecteurs.

5.3.3 Intervenants

- Directeurs des services municipaux et provinciaux de la construction, en collaboration avec les organismes professionnels de l'industrie du bâtiment.

5.4 Matériaux de construction novateurs et processus d'inspection

Objectif : faire en sorte que le processus d'approbation des matériaux de construction novateurs ne subisse pas de retard indu.

Les plans de masse et de construction font état des matériaux et des techniques de construction approuvés par la municipalité. Si l'inspecteur connaît mal les différents matériaux, types et techniques de construction, l'inspection peut nécessiter davantage de temps. Cela risque de nuire à toute tentative d'innovation de la part des constructeurs. Les propositions ayant pour objet d'élargir le choix en matière de logement visent à mieux sensibiliser les inspecteurs et à accroître leurs connaissances, de manière à s'assurer qu'ils sont au courant des nouveaux modèles, normes et processus de construction domiciliaire ainsi que des équivalents utilisables.

Si les codes du bâtiment contiennent des normes précises relatives aux matériaux, modèles et méthodes de construction, il est souvent possible aux directeurs de la construction d'approuver des systèmes ou des matériaux qui sont "équivalents" à ceux énoncés dans les normes en question. Le recours à ces équivalents peut favoriser l'adoption de solutions novatrices, mais il se peut que les constructeurs renoncent à s'en servir si les inspecteurs, faute de bien connaître les équivalents, mettent trop de temps à effectuer leur travail. Pour remédier à ce problème, on pourra prendre les mesures suivantes.

5.4.1 Élaboration de lignes directrices concernant l'utilisation d'équivalents

Les municipalités et les provinces peuvent commencer par créer des lignes directrices sur l'utilisation des équivalents. Plutôt que d'autoriser l'emploi d'équivalents en procédant cas par cas, il serait préférable que les municipalités précisent les lignes directrices et les procédures à suivre dans ce domaine. Il faudrait que, à cet égard, elles s'assurent la collaboration de l'industrie.

En même temps, pour faciliter l'approbation d'équivalents, les constructeurs et les promoteurs fourniront une documentation complète expliquant l'emploi de tel ou tel équivalent à l'étape d'approbation du plan de masse.

5.4.2 Diffusion de l'information

Une fois établies les lignes directrices, il importe que les cadres de l'industrie et des services municipaux sachent comment les mettre en pratique. Les séances de formation du personnel et les réunions des associations professionnelles constituent des occasions idéales d'échanger des informations et d'en discuter. Les directeurs des services d'inspection municipaux comme l'industrie du bâtiment possèdent des organismes professionnels aux quatre coins du pays.

Des séances de formation pourront être organisées simultanément à l'intention du personnel et des constructeurs intéressés. On s'assurera de cette façon qu'il existe entre les constructeurs et le personnel des pouvoirs publics, une communauté de vues au sujet des lignes directrices et de l'utilisation des équivalents.

5.4.3 Intervenants

- Directeurs des services du bâtiment municipaux et provinciaux, en collaboration avec le Conseil national de recherches.
- Professionnels de l'industrie du bâtiment : constructeurs, ingénieurs et architectes.

6.0 Rénovation résidentielle

6.1 Introduction

Avant d'aborder cette question, il convient de définir ce qu'on entend par "rénovation résidentielle". Réhabilitation, réfection, modernisation, transformation, conservation et entretien, voici autant de termes décrivant des activités qui se chevauchent à divers degrés et constituant, dans ce document, des synonymes de la rénovation résidentielle.

Dans ses données sur la rénovation, Statistique Canada fait généralement la distinction entre deux éléments : les réparations et les améliorations. (Pour une définition détaillée de ces deux termes, prière de se reporter à l'annexe F). Dans notre document, le terme rénovation recouvre ces deux activités.

Une autre façon d'aborder la question de la rénovation résidentielle est de voir si elle consiste à réparer ou à améliorer un logement existant sans en modifier l'usage (par l'ajout d'un appartement attenant à une habitation unifamiliale, par exemple), ou en changeant l'usage d'un bâtiment (en transformant, par exemple, un local commercial en résidence). La première solution est généralement moins coûteuse que la seconde. En outre, un changement d'usage exige souvent un rezonage, ce qui n'est souvent pas le cas des travaux de réparation et d'amélioration. C'est pourquoi, à certains égards, il existe une légère différence entre les deux opérations.

La plupart des rénovations nécessitent un permis de construire. En conséquence, beaucoup de questions soulevées plus haut à propos des règlements se retrouvent lorsqu'on en vient à discuter de rénovation. Toutefois, certains aspects du processus de rénovation sont suffisamment différents pour qu'ils méritent une étude distincte. C'est sur ces aspects que nous allons nous pencher au cours de ce chapitre. Nous vous présentons également des exemples de diverses initiatives.

6.2 Amélioration de l'applicabilité des codes du bâtiment et des normes de construction à la rénovation résidentielle

Objectif : améliorer l'applicabilité des codes du bâtiment et des normes de construction à la rénovation résidentielle.

L'application à des édifices anciens, de codes du bâtiment et de normes de construction conçus pour les édifices nouveaux donne lieu à une certaine confusion. Généralement, on se sert, pour les rénovations, du Code du bâtiment en vigueur pour les nouvelles constructions, même si un bâtiment construit conformément aux règlements antérieurs ne satisfait pas nécessairement à toutes les clauses du code existant. La rigidité du Code du bâtiment a souvent pour effet d'accroître le coût des rénovations résidentielles car il exige que l'ancienne habitation au complet respecte les nouvelles normes. De plus, à certains endroits, les règlements de zonage ont évolué avec le temps. Il arrive que les nouvelles normes de construction énoncées dans le règlement de zonage en vigueur ne tiennent aucunement compte, ou presque, des locaux d'habitation construits avant les changements. En revanche, lorsqu'une propriété doit être rénovée, on peut exiger qu'elle soit conforme au nouveau règlement de zonage.

6.2.1 Élaboration d'un code de la rénovation

Plusieurs gouvernements ont décidé d'ajouter aux règlements en place des clauses spéciales concernant la rénovation des maisons anciennes. On donne souvent à ces clauses le nom de Code de rénovation ou de restauration. Les codes de rénovation ont généralement pour effet d'assouplir les conditions exigées par le Code du bâtiment, tout en maintenant des règles acceptables pour ce qui est de la santé et de la sécurité. Ils permettent, par exemple, d'accepter des matériaux ou des méthodes qui satisfont aux normes de sécurité existantes, sans exiger que les parties du bâtiment non touchées par les travaux de rénovation respectent ces normes. L'emploi d'un code de rénovation résidentielle peut avoir pour avantage d'améliorer la faisabilité économique des travaux de rénovation.

Exemple

> Le Code du bâtiment de l'Ontario comporte un chapitre sur la rénovation résidentielle (Partie 11). Avec ce code, on veut s'assurer que, lorsqu'un bâtiment subit des transformations quelconques, il présentera, une fois rénové, le même degré de sécurité pour ce qui est des risques d'incendie, d'effondrement et autres. Toute nouvelle construction, comme l'ajout d'une pièce à un logement existant, doit être conforme aux clauses appropriées du Code du bâtiment.

La Partie 11 prévoit aussi certaines dérogations au Code du bâtiment en matière de rénovation. Ainsi, il est possible de réduire la hauteur des portes en fonction de la hauteur des plafonds (alinéa 9.6.3.1).

Les villes de Saint John, Vancouver et Winnipeg ont adopté une orientation semblable à celle de l'Ontario. À Vancouver, on a établi un règlement qui contient des lignes directrices relatives à la rénovation. Au niveau national, le Comité d'étude du Code national du bâtiment (Associate Committee on the National Building Code) envisage de préparer des lignes directrices sur l'application de chaque clause de ce code aux bâtiments anciens.

Une autre solution consiste à établir un rapport entre le code en vigueur et l'importance des travaux de rénovation.

Exemple

Certaines municipalités américaines appliquent couramment la règle du pourcentage pour les travaux de réhabilitation qui n'entraînent aucun changement d'usage ni du mode d'occupation. D'après cette règle, pour savoir si les travaux sont conformes au code, on calcule le rapport existant entre le coût de la rénovation et la valeur de remplacement du logement. Par exemple, à Phoenix (Arizona), si le coût des réparations est compris entre zéro et 10 p. cent de la valeur de remplacement de l'édifice, les travaux doivent être réalisés avec des matériaux anciens; si le coût des réparations varie entre 10 et 50 p. cent la partie rénovée doit être conforme au code en vigueur; et si le coût des réparations dépassees 50 p. cent c'est tout le bâtiment qui doit être conforme au code[2]

Cette règle du pourcentage présente plusieurs inconvénients. Premièrement, les pourcentages retenus ont été choisis arbitrairement et n'ont aucun rapport avec le degré de rénovation nécessaire. Deuxièmement, étant donné que cette règle repose sur la valeur de remplacement (ou valeur marchande), on établit une distinction entre deux bâtiments semblables situés sur des marchés immobiliers différents. De plus, en exigeant une conformité totale lorsque le seuil des 50 p. cent est franchi, on encourage sans le vouloir les intéressés à faire des rénovations à bas prix.

---

[2] National Institute of Building Sciences, Rehabilitation Guidelines 1980: Guideline for Setting and Adopting Standards for Building Rehabilitation, U.S. Department of of Housing and Urban Development, Washington, 1980, p.19.

6.2.2 Élaboration d'un guide sur le code de rénovation

En complément des codes de rénovation existants ou nouvellement adoptés, il importe que les municipalités fournissent aux professionnels de la rénovation et au grand public des renseignements clairs et précis sur ces codes. Il faudra éventuellement organiser des séances de formation spéciales à l'intention des entreprises de rénovation et du personnel participant au processus d'approbation. Des cours et des documents devront aussi être préparés pour les entrepreneurs en construction. S'il n'existe pas de lignes directrices en matière de rénovation, il conviendra de rédiger à l'intention des entreprises de rénovation un guide explicatif du Code du bâtiment.

Exemple

Le ministère du Logement et de l'Urbanisme des États-Unis a publié un jeu de huit guides sur la réhabilitation pour aider les municipalités qui souhaitent une réforme des règlements en vigueur dans ce domaine.[3] Il vise ainsi à encourager l'entretien et l'amélioration du parc immobilier existant. Les quatre premiers guides s'adressent aux fonctionnaires municipaux et à la classe politique. Ils traitent des sujets suivants : élaboration et adoption des normes, processus d'approbation municipal, règlements en matière de réhabilitation immobilière et administration des responsabilités des fonctionnaires municipaux.

Les quatre autres guides sont de nature technique et sont destinés aux fonctionnaires responsables du code, aux inspecteurs, aux urbanistes et aux constructeurs. Ils portent sur les aspects techniques suivants : issues des bâtiments, installation électrique, plomberie et protection contre l'incendie.

Environ 40 p. cent des rénovations résidentielles sont réalisées par les propriétaires, dont la plupart ne connaissent pas tous les permis, les règles et règlements qu'il convient d'obtenir et de respecter lorsqu'on entreprend des travaux de rénovation (y compris lorsqu'on ajoute un appartement attenant). Devant la somme des renseignements à connaître et les soucis que peut entraîner l'obtention du permis, il peut arriver que certains propriétaires renoncent à rénover leur maison. Cela peut aussi les encourager à effectuer leurs travaux sans passer par la procédure établie concernant le permis et l'inspection.

---

3 National Institute of Building Science, Rehabilitation Guidelines 1980 : Guideline for Approval for Building Rehabilitation, U.S. Department of Housing and Urban Development, Washington, 1980, Volume 4.

Les propriétaires qui envisagent des rénovations résidentielles doivent être informés sur le Code du bâtiment et les normes de construction en vigueur dans leur région, les règlements de zonage et les processus d'approbation à respecter, ainsi que les programmes de logement gouvernementaux qui se rapportent à la rénovation (tel le Programme de conversion en logements locatifs du ministère du Logement de l'Ontario).

Exemple

> Conscient du problème soulevé ci-dessus, le ministère du Logement de l'Ontario encourage la création, dans les municipalités, de services consultatifs de planification résidentielles. Ces services consultatifs constitueront des centres d'information, intéressant les propriétaires et les non-spécialistes qui envisagent de faire des rénovations ou de construire un appartement attenant, ou bien encore d'aménager de nouveaux logements en rénovant des bâtiments anciens.

6.2.3 Intervenants

- La municipalité, en collaboration avec le gouvernement provincial, le Conseil national de recherches et l'industrie du bâtiment.

6.3 Rénovation résidentielle et processus d'approbation

Objectif : faire en sorte que les projets de rénovation résidentielle ne subissent pas de retard indu.

Nous allons maintenant étudier successivement les problèmes posés par le processus d'approbation concernant les travaux de rénovation résidentielle destinés, premièrement, à des réparations et des améliorations et, deuxièmement, à un changement d'usage, ainsi que les solutions envisagées.

Travaux de rénovation résidentielle destinés à des réparations et des améliorations

Les travaux de rénovation de ce genre sont généralement moins coûteux et moins importants que la construction d'une nouvelle habitation. Pourtant, dans la plupart des municipalités, le processus d'approbation et les conditions qui s'y rattachent sont exactement les mêmes. C'est pourquoi le temps et les dépenses à prévoir pour obtenir l'approbation peuvent décourager certaines personnes d'entreprendre des rénovations. En outre, ainsi qu'on l'a vu plus haut, environ 40 p. cent des rénovations sont effectuées par les propriétaires, lesquels sont en principe moins au courant du processus d'approbation de construction que les entrepreneurs et les professionnels du secteur de la construction résidentielles.

Travaux de rénovation résidentielle destinés à un changement d'usage

Du point de vue du processus d'approbation, les travaux de ce genre diffèrent des travaux de réparation et d'amélioration à au moins deux égards. Lorsqu'on prévoit affecter l'habitation à un autre usage, il est souvent nécessaire d'en modifier le zonage, ce qui peut prendre beaucoup de temps. De plus, les rénovations de cette espèce sont généralement plus importantes et donc plus coûteuses que les travaux de réparation et d'amélioration. Toute action visant à améliorer le processus d'approbation aura des effets positifs sur les projets entraînant un changement d'usage (voir le chapitre 4).

En outre, si les municipalités désirent encourager les projets de ce genre, elles devront l'indiquer clairement dans leurs règlements et en informer leur personnel en conséquence (pour que le parc immobilier soit mieux exploité ou pour revitaliser des quartiers commerciaux, par exemple).

Une réforme réglementaire doit donc aussi avoir pour objet d'instaurer un processus efficace pour l'examen des projets de rénovation. Cet objectif est étroitement lié aux objectifs énoncés au sujet de l'approbation des constructions : s'assurer que le personnel est employé à bon escient et posséder un mécanisme interne qui permette de suivre les demandes et d'en prévoir l'issue.

6.3.1 Analyse du processus d'approbation en matière de rénovation résidentielle

Ainsi qu'on l'a vu au chapitre 4, une analyse du processus d'approbation de construction permettra de savoir si certains types de projets subissent des retards, à quel degré et pour quelles raisons. Une analyse s'impose également pour cerner les questions posées par le processus d'approbation et le contenu des travaux de rénovation. Après avoir examiné les renseignements recueillis au terme de cette analyse, on pourra adopter les solutions suivantes en ce qui a trait aux travaux destinés à rénover une habitation ou à en changer l'usage.

6.3.2 Solutions possibles

6.3.2.1 Désigner un inspecteur en chef pour les rénovations résidentielles ou charger certains employés de s'occuper exclusivement des projets de rénovation résidentielle

Cela permet d'accroître les compétences dans le domaine de la rénovation et, par voie de conséquence, d'accélérer le processus d'approbation.

Exemple

La Ville de Seattle (Washington) a confié à un ingénieur la tâche exclusive de vérifier les plans de tous les projets de réhabilitation. La Ville juge que cela permet au personnel municipal de mieux connaître les problèmes propres à la réhabilitation, ce qui entraîne une diminution du nombre d'appels intentés selon la procédure officielle.[4]

6.3.2.2 Exempter les petits projets du processus d'approbation

De la même façon que pour la construction d'habitations nouvelles, tout retard survenant pendant le processus d'approbation peut avoir pour effet d'accroître les frais de rénovation. Moins la valeur des rénovations apportées sera élevée, et moins l'intéressé aura de chances de rentrer dans ses frais. Pour s'assurer que le personnel est employé de façon efficace, une solution consiste à dispenser les petits projets du processus d'approbation.

Exemple

La Ville d'Ottawa a dressé la liste des travaux de rénovation qui n'exigent pas un permis de construire : remplacement d'un mur en plâtre par une cloison sèche, remplacement du plancher et des

---

[4] Ibid., p.3.

marches des vérandas en bois, installation de parements, installation de terrasses ne se trouvant pas à plus de 24 pouces du sol, remises de jardinage et abris à outils de moins 108 pieds carrés.

6.3.2.3 Instaurer une procédure d'approbation distincte pour les projets de faible envergure ou de peu de valeur

Très souvent, les travaux de réparation et d'amélioration envisagés n'exigent pas de rezonage et n'entraînent aucune divergence mineure par rapport au règlement de zonage. Une façon de s'assurer que le coût du processus d'approbation ne fait pas obstacle aux activités de rénovation de ce genre consiste à instituer une procédure distincte pour les projets de faible envergure ou de peu de valeur.

Exemple

Il existe à Ottawa un service auprès où l'on peut obtenir le jour même un permis de construire pour certains types de travaux il s'agit notamment des transformations effectuées à l'intérieur des habitations unifamiliales, jumelées et en rangée, ainsi que l'ajout et la réfection de bardeaux.

Au lieu ou en plus d'instaurer une procédure d'approbation distincte, les municipalités peurent remanier le formulaire de demande de permis de construire pour les projets de rénovation. Par exemple, dans le cas d'un projet de rénovation peu complexe, il ne sera peut-être pas nécessaire d'exiger des plans détaillés. On pourra se contenter d'une description écrite des matériaux et des équipements employés (documents de construction, par exemple), complétée, au besoin, de croquis ou de la documentation se rapportant à ces produits.

6.3.3 Formation et information du personnel

Pendant les séances de formation et les réunions organisées avec le personnel, il conviendra d'examiner en détail le Code du bâtiment et le Code de rénovation. Il importe que tout le personnel en contact avec les entreprises de rénovation connaisse les lignes directrices ou le code relatifs à la rénovation, ou les parties du Code du bâtiment qui se rapportent aux rénovations, et qu'il sache orienter ces entreprises vers un service où elles pourront obtenir des renseignements clairs et détaillés sur ces codes, en fonction du type d'habitation qui les intéressent.

S'il existe un règlement sur le changement d'usage, le personnel devra en prendre connaissance ainsi que les lignes directrices annexes.

Exemple

> À San Francisco (Californie), les bâtiments anciens construits dans les règles sont jugés acceptables s'ils sont conformes à certaines normes de modernisation précises. Pour que le personnel municipal, et notamment les vérificateurs des plans de masse et les inspecteurs appliquent ces conditions de façon cohérente, la Ville a publié un manuel d'inspection pratique. Dans ce manuel, on explique les conditions ou les modèles les plus courants qui ont présidé au cours des ans à la construction des édifices de San Francisco. De cette façon, l'inspecteur dispose sur placedes connaissances acquises par le chef de l'inspection des bâtiment.[5]

Parfois, les directives relatives à la rénovation laissent à l'inspecteur suffisamment de liberté pour décider si tel projet (se conforme an) code. L'incertitude et les risques juridiques qui en résultent peuvent dissuader les responsables des services du bâtiment de mettre en application ces lignes directrices. Pour apaiser cette peur du risque, on pourra adopter des mesures aidant ces fonctionnaires à répondre aux besoins des entreprises de rénovation sans compromettre la santé, ni la sécurité du public. Citons, entre autres, les mesures suivantes : formation et information des inspecteurs, notamment en ce qui concerne la rénovation, préparation, diffusion et application surveillée de manuels détaillés sur la rénovation, apport d'un encadrement.

6.3.4 Intervenants

. La municipalité, en collaboration avec le gouvernement provincial, le Conseil national de recherches et l'industrie du bâtiment.

---

5 National Institute of Building Sciences, Rehabilitation Guidelines 1980 : Guideline for Setting and Adopting Standards for Building Rehabilitation, p.31.

7.0 Connaissance des nouveaux types et matériaux de construction résidentielle

7.1 Introduction

L'évolution démographique et du mode de vie font qu'il est nécessaire d'envisager le logement selon de nouvelles perspectives. À cet égard, il convient de répondre aux besoins des parents seuls, des personnes âgées, des couples de professionnels, des parents sans enfant au foyer et des familles peu nombreuses, qui ont tous des habitudes de vie différentes. Tous les intéressés, y compris les fonctionnaires municipaux, le personnel municipal préposé au processus de planification et d'approbation et les organismes du bâtiment à but ou sans but lucratif, doivent connaître et comprendre les nouvelles formes de logement pour que les activités de réforme réglementaire reçoivent l'appui de la collectivité.

Il est probable que la tendance à un renouvellement des formes d'habitation se confirmera sous la poussée de trois facteurs : le processus de planification, l'influence des groupes d'intérêt spéciaux ou les projets proposés par l'industrie du bâtiment. Le processus de planification permettra de cerner les éléments démographiques qui ont des répercussions sur l'offre et la demande de logements; les groupes d'intérêt spéciaux (personnes âgées, handicapés, personnes à faible revenu, etc.) pourront exiger de nouvelles formes de logement; ou encore on peut penser que les constructeurs et les promoteurs, à l'occasion de tel ou tel projet, découvriront de nouveaux créneaux (éventuellement grâce à l'emploi de nouvelles technologies).

Dans la plupart des municipalités, le processus de planification et d'approbation a été conçu pour gérer les demandes qui sont conformes aux principes, objectifs et directives de planification en vigueur. En revanche, en période de mutation, ces directives, qui ont généralement été pensées pour des projets "standard", peuvent freiner l'emploi de modèles et de matériaux de construction novateurs. Il arrive que l'approbation de projets "originaux" subissent des retards parce qu'ils ne répondent pas aux conditions habituelles. Des problèmes de ce genre peuvent facilement se poser lorsque la demande porte sur une forme d'habitation inhabituelle (maison préfabriquée, appartement - jardin ou intensification), ou sur un genre de construction peu courant (appartement convertible, transformation d'un local commercial en logement, etc.). L'emploi de nouveaux matériaux ou techniques de construction peut aussi ralentir la procédure d'approbation.

Le retard peut s'expliquer par le fait que les personnes qui participent à l'élaboration des lignes directrices, à l'examen des plans et au travail d'inspection connaissent mal les plans et les matériaux de construction employés, et qu'il leurs faut donc simplement plus de temps pour en faire l'évaluation. Il faut souvent voir derrière ce manque de connaissances une certaine peur de la nouveauté. Lorsque, par exemple, les municipalités adoptent de nouvelles directives sur l'utilisation des terres et le logement, elles ne peuvent pas toujours prévoir avec certitude les effets que cela aura sur le coût d'entretien des infrastructures; les constructeurs peuvent hésiter sur le modèle d'habitation à retenir pour des parcelles de petites dimensions, ou ils peuvent se demander s'ils parviendront à obtenir un permis de construire lorsque leur projet revêt un caractère novateur.

Dans un tel contexte, l'un des objectifs d'une réforme réglementaire consiste à faire en sorte que les fonctionnaires municipaux et provinciaux, la classe politique municipale et provinciale et l'industrie du bâtiment se familiarisent avec les projets résidentielles d'un genre nouveau (la question de l'éducation du public est traitée au chapitre 9). La section qui suit présente les actions à retenir pour atteindre cet objectif.

7.2 Besoins en matière de formation et d'information

Objectif : établir une méthode qui permette de définir et de combler les besoins en matière de formation et d'information ayant trait aux projets résidentielles novateurs.

7.2.1 Définition des besoins en matière de formation et d'information

Des mesures s'imposent lorsque, dans un secteur donné, on constate une augmentation des besoins en matière de formation et d'information. Généralement, ce besoin surgit lorsqu'on envisage de modifier la politique en vigueur ou de lancer de nouveaux projets résidentielles. Entre autres mesures à entreprendre, il importe de cerner qui sont les intéressés, les renseignements dont ils ont besoin ains que le degré de connaissances que ce travail exige. Parmi les divers secteurs concernés, citons les municipalités, les groupes d'intérêt spéciaux et l'industrie du bâtiment.

Il pourra naître de cette action diverses formes de propositions:

- Les constructeurs pourront soumettre au chef des services du bâtiment les matériaux qu'ils envisagent employer et proposer que l'industrie de la construction fournisse les ressources nécessaires pour former les fonctionnaires municipaux. Une telle initiative de formation et d'information aura pour objet de permettre aux fonctionnaires municipaux de posséder les connaissances dont ils ont besoin pour évaluer et inspecter les édifices construits avec ces matériaux, sans pour autant que cela allonge inutilement le processus d'approbation.

- Certains groupes communautaires pourront signaler l'existence de besoins spéciaux en matière de logement et la municipalité pourra s'entendre avec l'industrie de la construction pour élaborer un projet (projet-pilote, éventuellement) qui réponde à ces besoins. Puis, la municipalité et l'industrie de la construction mettront ce projet à profit pour éduquer le public dans le cadre de visites libres, de colloques, de réunions avec les associations communautaires, etc. Ces efforts d'éducation seront particulièrement importants si le projet suscite des controverses. De plus, la municipalité pourra en profiter pour expliquer au personnel municipal les raisons pour lesquelles on a opté pour une solution novatrice, et dans quelle mesure cette dernière satisfait aux besoins de la collectivité.

- Les constructeurs pourront proposer des solutions originales afin de satisfaire les besoins de la collectivité. La municipalité s'assurera ensuite que l'on répond effectivement à ces besoins et que le personnel dispose des renseignements appropriés pour évaluer le projet. Si une formation du personnel s'impose, elle incombera à la municipalité.

7.2.3 Démonstration des formules novatrices proposées

Tels que mentionné précédemment, les projets- pilotes constituent un moyen efficace d'attirer l'attention sur un sujet précis. En ce qui a trait aux besoins d'information, ils permettent de concentrer toute l'attention et l'énergie voulues sur des exemples particuliers de solutions novatrices dans le domaine du logement. Ils représentent un moyen idéal d'atteindre un large public et d'organiser des séances de formation et d'information à l'intention du personnel municipal et de l'industrie du bâtiment.

Exemple

Le concept de maison-jardin est nouveau au Canada, et l'industrie comme les pouvoirs publics cherchent à mieux connaître les situations qui se prêtent à l'emploi de ce genre d'habitation dans ce pays. (On entend par maison-jardin une petite maison individuelle construite sur le même lot qu'une maison unifamiliale. Cette forme d'habitation convient aux personnes âgées qui désirent vivre à proximité de leurs enfants tout en conservant leur indépendance et leur intimité). Cette idée a conduit les ministères provinciaux du logement, la SCHL et les associations provinciales de logement préfabriqué à parrainer des projets-pilotes pour donner aux Canadiens et Canadiennes la possibilité de visiter une maison-jardin. Ces projets-pilotes ont été réalisés dans la plupart des provinces canadiennes en 1987 et avaient pour but de permettre aux acquéreurs potentiels, à leurs voisins éventuels, aux urbanistes municipaux et au grand public de mieux comprendre en quoi consistent les maisons-jardins et de quelle façon on s'en servira.

7.2.3 Intervenants

- Les municipalités montrent la voie en s'assurant qu'il existe un point de contact connu entre les groupes qui possèdent des besoins particuliers en matière de logement et les entreprises qui proposent des solutions novatrices notamment tous les intéressés qui risquent de connaître des problèmes, si des mesures spéciales de formation et d'information ne sont pas prises). Il incombe à la municipalité de superviser les séances d'information et de formation destinées au personnel, y compris aux vérificateurs des plans et aux inspecteurs. (Elle doit aussi veiller à ce que l'on informe le grand public, ainsi qu'on le verra au chapitre 9).

- Les constructeurs montrent la voie en oeuvrant auprès de groupes d'intérêt spéciaux dont on sait qu'ils ont des besoins en matière de logement. (Les constructeurs consulteront également et informeront le public quant à la nature des résultats obtenus, ainsi qu'on le verra au chapitre 9).

8.0 Relations entre l'industrie et les pouvoirs publics

8.1 Introduction

On pense généralement qu'en matière de logement, les objectifs de l'industrie de la construction et ceux des municipalités sont différents. Les municipalités cherchent à fournir à leur population un cadre de vie agréable et sûr sans poursuivre aucun but lucratif. Les entreprises de construction cherchent, quant à elles, à réaliser les plus grands bénéfices possibles. Or, évidemment, ces objectifs ne sont pas nécessairement incompatibles. Plusieurs de municipalités possèdent des quartiers agréables et sûrs qui se sont avérés une opération rentable pour le constructeur et le promoteur.

Cependant, ces différences de perspective ont contribué à l'instauration de relations tendues entre l'industrie de la construction et les pouvoirs publics. Ces derniers citent et souvent des exemples de réalisations immobilières éhontées d'habitations mal construites qui les ont conduits à instaurer des règlements. Les entreprises de construction se plaignent de ce que les personnes chargées de l'administration des règlements ne possèdent aucune expérience dans les domaines de la construction et du développement foncier et ne pensent pas aux conséquences financières de leurs actes.

La réalité, c'est que l'industrie de la construction et les municipalités visent par-dessus tout un même objectif, à savoir celui de répondre à la demande, à des prix accessibles, en variant les types de logement, les formes d'habitation et les modes d'occupation. C'est ce qui explique l'existence d'une large communauté de vues au sujet du contenu et de l'application des règlements;

Les changements apportés au contenu et à l'application des règlements ont des répercussions très étendues, et le marché du logement devient de plus en plus complexe. Très peu de questions peuvent être résolues avec succès par une seule des deux parties.

Il importe que l'industrie du bâtiment et les pouvoirs publics s'échangent informations et idées, et discutent des options possibles. À cette fin, il leur faut établir de bonnes relations de travail. Ainsi, comme conditions préalables à une réforme réglementaire, il est nécessaire que l'industrie du bâtiment et les pouvoirs publics se connaissent et se comprennent mieux, ce qui créera des relations de travail efficaces.

En ce qui a trait à la réforme réglementaire, une connaissance et une compréhension mutuelles des principaux intervenants sont importantes à deux égards. Premièrement, elles peuvent contribuer à une meilleure compréhension des règlements en vigueur : raison de leur existence, influence qu'ils ont sur l'industrie du bâtiment ainsi que sur le choix et l'accessibilité en matière de logement. Deuxièmement, il est à espérer qu'une meilleure communication entre l'industrie du bâtiment et les pouvoirs publics permettra de disposer d'informations pertinentes et exactes au moment de prendre des décisions sur la révision des règlements en place et la création de nouveaux règlements.

Il peut ressortir de discussions conjointes, des renseignements utiles quant à l'incidence des amendements réglementaires et des nouveaux règlements sur le choix et l'accessibilité en matière de logement. Ou bien les promoteurs peuvent fournir aux municipalités des renseignements sur le marché du logement, et les municipalités peuvent discuter avec les promoteurs de certaines idées sur la révision des processus d'approbation de développement foncier.

Les actions engagées pour stimuler une réforme réglementaire peuvent servir de base à un dialogue régulier entre l'industrie et les pouvoirs publics. Au bout du compte, il conviendra d'instaurer un tel dialogue aux niveaux municipal, régional et provincial. Toutefois, pour les besoins du présent document, nous nous limiterons, dans la section suivante, aux modèles intéressant le palier municipal. Il sera facile de les adapter aux niveaux régional ou provincial.

8.2 Création de comités de liaison

Objectif : accroître le degré de compréhension mutuelle entre l'industrie du bâtiment et les autorités municipales.

On entend par comité de liaison un comité officiel de représentants de l'industrie et des pouvoirs publics qui se réunit à intervalle régulier. Ceux-ci ont pour objet de faciliter l'échange d'informations et d'idées entre l'industrie du bâtiment et les pouvoirs publics. On veillera en priorité à ce que la structure et le programme de travail du comité soient suffisamment souples pour qu'il puisse répondre à la situation et aux préoccupations de la municipalité.

La municipalité, tout comme les constructeurs peuvent prendre l'initiative de créer un comité. Des exemples des deux cas de figure vous sont présentés ci-après. Commençons par étudier la procédure à suivre pour créer les comités.

8.2.1 Désignation des personnes-ressources

Une fois la décision prise il faut prendre contact avec les personnes susceptibles d'être intéressées par la création d'un comité mixte entre l'industrie et les pouvoirs publics et par une participation à ce comité. À cette fin, l'industrie communiquera avec les autorités municipales et les hauts fonctionnaires de la ville, ou la municipalité entrera en rapport avec les associations de l'industrie du bâtiment représentant les constructeurs, promoteurs, architectes, architectes-paysagistes, ingénieurs, urbanistes, etc.

Les premières discussions devront porter sur le principe d'un comité de liaison entre l'industrie et les pouvoirs publics, l'objet et les avantages éventuels d'un tel comité et l'intérêt manifesté par chaque particulier ou organisme.

8.2.2 Première réunion du comité

Puis, il incombe à l'organisme instigateur de fixer la date et le lieu de la première réunion du comité et d'en convoquer les membres éventuels. Cette réunion a pour objet d'obtenir l'engagement des divers représentants. Elle peut être organisée uniquement à titre d'information, ou l'on peut y discuter d'un sujet intéressant toutes les parties. À l'issue de la réunion, on devra avoir fixé l'heure et la date de la prochaine réunion, dressé la liste de questions à étudier et établi une structure pour les aspects administratifs (dresser les procès-verbaux, préparer les ordres du jour, diffuser l'information, etc.). L'idéal serait que les deux ou trois premières questions étudiées intéressent les deux parties, que leur examen nécessite peu de moyens et que l'on parvienne à des résultats dans un temps relativement court.

Exemple

En Colombie-Britannique, l'Institut de développement urbain (IDU) a été à l'origine de 21 comités de liaison au cours des six dernières années. Bon nombre de ces comités ont été officiellement créés au terme d'une réunion d'une journée au cours de laquelle on a étudié le processus d'approbation de développement foncier du point de vue des municipalités et de l'industrie.

8.2.3 Examen des possibilités de coopération entre l'industrie et les pouvoirs publics

Une fois les comités bien établis, on pourra étudier d'autres possibilités de coopération entre l'industrie et les pouvoirs publics. Le comité pourra, par exemple, entreprendre l'organisation de séances mixtes d'information et de formation, ou promouvoir la constitution d'un comité de liaison aux niveaux régional et provincial.

Il conviendra de contrôler et d'évaluer régulièrement le travail du comité pour s'assurer qu'il remplit bien sa fonction première.

Exemple d'action engagée par une municipalité

En 1985, la Ville d'Ottawa a créé le Comité pour le développement des échanges avec l'industrie de la construction, ou Comité BILD (Building Industry Liaison Development Committee). Ce comité a pour objet de "faciliter l'échange régulier d'idées et d'informations réguliers entre la Direction du bâtiment et le public qu'elle dessert" (mandat du Comité, Ville d'Ottawa, 1985). Depuis sa création, le Comité a vu ses pouvoirs étendus à des activités concernant les services municipaux de l'Urbanisme et de l'Aménagement, des Finances, du Logement, du Génie et des travaux publics et de l'Expansion économique.

Le Comité BILD comprend des hauts fonctionnaires des services suivants : Administration municipale, Urbanisme et aménagement, Logement et propriétés, Finances, Génie et travaux publics et Expansion économique. Les représentants de l'industrie sont issus des organismes suivants : Association de la construction d'Ottawa, Ontario Association of Landscape Architects, Building Owners and Managers Association, Association des constructeurs d'habitations d'Ottawa-Carleton, Ottawa Regional Society of Architects, Ordre des ingénieurs professionnels de l'Ontario, County of Carleton Law Association, Association of Registered Interior Designers of Ontario et Chambre d'immeuble d'Ottawa-Carleton.

Les membres du Comité, issus du personnel municipal n'ont pas pour rôle de prendre des décisions sur les questions examinées, étant donné que les représentants de la Ville disposent rarement des pouvoirs nécessaires. La tâche de chaque membre consiste à exposer les besoins et la position de son service ou de l'industrie et, lorsque cela est nécessaire ou souhaitable, de consulter son service ou les associations professionnelles au sujet de points précis.

Le Conseil municipal n'est pas représenté au Comité BILD. Cependant, le Comité de l'urbanisme du Conseil municipal rencontre le Comité BILD tous les trimestres. Ces réunions permettent d'avoir des contacts directs avec l'industrie et donnent aux intéressés la possibilité de se prononcer sur les grandes orientations prises en matière de logement et d'aménagement foncier.

Si l'on espère que les discussions conduiront à l'obtention d'un degré d'entente acceptable pour tous, il importe de remarquer que le Comité n'a pas pour rôle de prendre une position globale ou de parvenir à un consensus sur les questions examinées.

Les réunions sont présidées par le commissaire de l'Urbanisme et de l'aménagement. À l'ordre du jour des réunions, figurent les activités suivantes : tenir l'industrie du bâtiment informée de ce qui se passe à l'Hôtel de Ville, par exemple sur la situation du Plan officiel, fournir à l'industrie des renseignements précis sur les nouvelles politiques et procédures adoptées, et obtenir l'opinion des intéressés à propos de questions concernant le logement, l'urbanisme et l'aménagement (par exemple, nouvelle procédure régissant les avis d'augmentation des droits). De plus, le Comité s'est fixé un programme pour que ses membres examinent ensemble les questions précises qui les préoccupent, entre autres le processus d'approbation de développement foncier et le contrôle des plans de masse.

Dans le mandat du Comité BILD, on a prévu deux procédures officielles pour consulter l'industrie sur les rapports préparés par le personnel municipal à l'intention d'un comité permanent ou du Conseil. La première procédure concerne les rapports qui exigent une intervention immédiate, et la deuxième ceux pour lesquels les délais de réponse sont plus souples. La procédure à suivre dans tel ou tel cas est arrêtée par le Comité BILD au cours de la première réunion qu'il tient pour examiner la question. Pour plus de détails sur chaque procédure, prière de se reporter à l'annexe G.

Lorsqu'on ne parvient pas à un consensus et que la décision du Conseil est exigée à propos d'une question particulière, les préoccupations manifestées par l'industrie sont communiquées au Conseil. Cela n'interdit pas les représentants de l'industrie d'assister aux réunions du Conseil pour appuyer leurs propres positions.

Du point de vue administratif, le Comité BILD, relève de la Direction de l'urbanisme et de l'aménagement, qui prépare l'ordre du jour, rédige les procès-verbaux, diffuse procès-verbaux et rapports et fournit les salles de réunion.

Les réunions ont généralement lieu un soir de semaine (entre 18 et 20 h) une fois par mois. Elles se tiennent à l'Hôtel de Ville.

Exemple d'action engagée par l'industrie

En Colombie-Britannique, l'IDU (Région du Pacifique) a créé 21 comités de liaison entre l'industrie et les pouvoirs publics. Ces comités fonctionnent aux niveaux municipal et régional et se réunissent tous les mois. La création et l'administration de comités de liaison constituent un projet permanent de l'IDU dans cette région.

Ces comités ont pour objet de faciliter la communication et la collaboration entre l'industrie et les pouvoirs publics. Leur composition, leur structure et leur forme varient en fonction des besoins et des intérêts de chaque municipalité. Par exemple, certains comités comprennent des représentants de la classe politique, d'autres non; certaines réunions sont très structurées, tandis que d'autres suivent une forme plus libre.

Les comités se composent généralement de hauts fonctionnaires municipaux des services de l'administration générale, du logement, de l'urbanisme et du génie. Les représentants de l'industrie proviennent des sections locales de l'Institut de développement urbain, de l'association d'architectes et de l'association d'entreprises de construction résidentielle.

Les réunions sont habituellement présidées par un représentant de l'IDU. On y traite, entre autres, des questions suivantes : situation de l'industrie et du marché du logement, révision des plans d'urbanisme, évolution de la politique municipale dans tel ou tel domaine, consultations concernant le logement, l'urbanisme et l'aménagement (nouveaux règlements, par exemple) et activités des sous-comités.

Du point de vue administratif, les comités de liaison de l'IDU relèvent du bureau de l'IDU dans la Région du Pacifique, lequel, en collaboration avec le monde politique local et le personnel, crée les comités, prépare l'ordre du jour des réunions, rédige les procès-verbaux, et diffuse procès-verbaux et rapports. Dans certaines municipalités, l'IDU organise un dîner annuel.

Le comité de liaison de l'IDU n'a pas pour rôle de prendre une position globale ni de parvenir à un consensus sur telle ou telle question. En revanche, comme pour le Comité BILD de la Ville d'Ottawa, on espère que les discussions conduiront à l'obtention d'un degré de consensus acceptable pour tous les membres. Les comités présentent les avantages suivants : ils permettent d'améliorer les relations et la communication entre l'industrie et les pouvoirs publics, d'échanger des informations avec l'industrie dès le début du processus d'élaboration des politiques et des procédures, et d'apporter quelques retouches aux procédures en vigueur (Tel le processus d'approbation de développement foncier).

Les comités sont généralement constitués à l'initiative de l'IDU bien que, dans certains cas, la municipalité sollicite l'IDU pour créer un comité. En principe, pour mettre sur pied un comité, on recourt à l'une des deux formules suivantes.

Formule A

- l'IDU rencontre des représentants des instances politiques locales et quelques hauts fonctionnaires pour faire accepter l'idée;
- l'IDU écrit aux hauts fonctionnaires pour les informer au sujet de l'IDU, des comités de liaison et de l'intérêt qu'il y a à créer ce genre de comité;
- une fois que le projet suscite suffisamment d'intérêt, l'IDU et le personnel municipal organisent la première réunion.

Cette dernière se tient généralement tout de suite après une réunion du Conseil et dure environ une heure et demie. Après discussion, on s'entend sur l'objet du comité de liaison, on en établit la composition et on définit le rôle et les responsabilités de chacun. On peut aussi dresser une liste de questions à étudier.

Formule B

Selon une autre formule, l'IDU commence par proposer l'idée de tenir un atelier à l'intention du personnel municipal. Cet atelier porte généralement sur le processus d'approbation de développement foncier. Les participants sont sélectionnés sur la recommandation des hauts fonctionnaires municipaux et il s'agit habituellement, outre ces derniers, de gens ayant pour tâche quotidienne d'approuver des projets de développement foncier.

La rencontre est organisée en collaboration par l'IDU et la Ville. En résumé, l'atelier se déroule comme suit :

- La municipalité présente les étapes du processus d'approbation de développement foncier, ainsi que sa raison d'être, les règlements, les problèmes éventuels, les délais à respecter, etc.;
- Les constructeurs présentent les étapes du processus d'approbation de développement foncier, pour ce qui est du marché, du financement, de leur expérience du processus, des délais exigés, etc.;
- Les participants cernent et examinent les éventuels problèmes, conflits et questions "brûlantes";
- Pendant la pause-repas, une personne est invitée à faire un exposé;
- On procède à un jeu de rôles sur le processus d'approbation de développement foncier : la municipalité tient le rôle du "nouveau promoteur", et les constructeurs celui de la "nouvelle municipalité";
- On passe ensuite l'atelier en revue : l'industrie et la municipalité dressent chacune une liste de ce que, d'après elles, leur partenaire a appris pendant cette rencontre;
- Enfin, le co-président lève la séance en recommandant que l'on vote pour la constitution d'un comité de liaison entre l'industrie et les pouvoirs publics chargé d'étudier les questions soulevées pendant l'atelier.

8.3 Séances de formation mixtes

Les séances de formation organisées conjointement par l'industrie et les pouvoirs publics sont un moyen utile de tirer parti des compétences, de l'expérience et des idées de l'industrie comme du gouvernement. Il peut s'agir de cours mis sur pied par l'industrie à l'intention des pouvoirs publics, ou inversement. Ces séances mixtes peuvent faciliter la communication entre les deux parties, et permettre de s'assurer que ces dernières reçoivent les mêmes informations.

Exemple

À Burnaby (Colombie-Britannique) la section de Colombie-Britannique de l'ACCH a construit et exploite un centre de formation dans l'industrie du bâtiment. Ce centre (Burnaby Housing Industry Training Centre) a été terminé en 1987 et donne des cours, depuis cette date, à des gens de l'industrie, des fonctionnaires et des étudiants en technologie. Cet édifice de deux étages, de 5 000 pieds carrés, a été bâti selon les normes R-2000. Le terrain a été fourni par le British Columbia Institute of Technology (BCIT), et l'industrie du bâtiment a apporté 100 000 $ en plus du temps et des matériaux consacrés gratuitement au projet. On trouve au premier étage un laboratoire d'informatique, trois salles de classe et une salle de réunion. Le deuxième étage contient une bibliothèque technique et les bureaux de l'ACCH.

Les salles de classe sont utilisées par le BCIT quatre jours par semaine, et par l'ACCH le reste du temps. Cette dernière organise divers ateliers pendant toute l'année à l'intention de l'industrie du bâtiment et des fonctionnaires municipaux. Ces ateliers, auxquels s'ajoutent des cours d'informatique spécialement conçus pour l'industrie du bâtiment, portent, entre autres, sur les sujets suivants : problèmes de construction types comme les maisons en cadre de bois, le revêtement des façades, les fondations en bois traité, les problèmes de moisissure, etc., la qualification R-2000 et la commercialisation des maisons de cette catégorie, ainsi que la formation des constructeurs professionnels agréés. Les cours sont souvent organisés en collaboration avec d'autres organismes comme la SCHL et l'Institut canadien du chauffage, de la climatisation et de la réfrigération (ICCCR).

En janvier 1988, l'ICCCR et la SCHL ont tenu des ateliers sur "la ventilation et le Code de 1985". Aux quatre coins de la Colombie-Britannique, les constructeurs et les fonctionnaires municipaux éprouvent de la difficulté à interpréter les nouveaux règlements énoncés dans le Code national du bâtiment de 1985 relatifs à la ventilation mécanique. L'atelier destiné aux constructeurs vise les entrepreneurs en construction et les entreprises générales qui se spécialisent dans le domaine résidentiel. On y traite des sujets suivants : sélection et définition d'un système reconnu, inspection de l'installation du système et commercialisation des divers systèmes auprès de la

clientèle. L'atelier destiné aux inspecteurs municipaux porte sur la conception et l'installation des systèmes de ventilation mécanique et sur l'inspection de diverses installations de ventilation. Ces ateliers sont donnés par l'inspecteur en chef du bâtiment de la municipalité de Delta.

Exemple

En 1988, l'IDU (Région du Pacifique) a organisé, à la demande du service de l'Urbanisme de la Ville de Vancouver, trois cours sur le thème : Permis de développement foncier - Point de vue du promoteur. Des membres de la Division représentant les entreprises de construction résidentielle à but et sans but lucratif, et les promoteurs du secteur des édifices de bureaux et industriels, ont expliqué comment travaillent les promoteurs et combien il est important de bien planifier chaque projet. D'après l'IDU et le personnel municipal, ces séances ont obtenu un très grand succès, outre qu'elles ont suscité des discussions franches et un esprit d'équipe.

8.4 Projets-pilotes

Les projets-pilotes conjoints constituent un autre moyen d'améliorer les relations entre l'industrie et les pouvoirs publics. Les projets-pilotes (ou les projets ayant pour objet d'examiner et de revoir le processus d'approbation) peuvent faciliter la discussion entre les principaux intervenants; ils se prêtent à un contrôle et à une évaluation, et ils entraînent peu de dépenses et de risques.

Exemple:

> À l'occasion du Congrès national de l'Association canadienne des constructeurs d'habitations, tenu en février 1988, la SCHL et l'ACCH ont présenté conjointement une maison modèle. Le but visé était de concevoir une maison qui présente un intérêt pour les professionnels de l'industrie et du bâtiment, les municipalités et le grand public. Au moment de mettre ce projet sur pied, on a accordé une grande attention à l'évolution des besoins des municipalités canadiennes en matière de logement.
>
> Ce projet mixte est un exemple qui illustre le concept de maison convertible : il s'agit d'une maison unifamiliale, de 2 000 pieds carrés, que l'on peut facilement transformer, à peu de frais, en deux logements de 1 000 pieds carrés (qui peuvent être ou non donnés en location, en totalité ou en partie).
>
> L'idée, l'organisation et la coordination de ce projet-pilote sont à inscrire à l'actif des membres de la Hamilton and District Home Builders' Association. Le Groupe tripartite et la SCHL ont participé au financement du projet; des entreprises locales ont fait don de matériaux et de leur temps.
>
> La maison modèle résultant de ce projet a été ouverte au public lors du Salon de l'habitat de Hamilton. Actuellement, la maison est aussi utilisée pendant les cours destinés à l'industrie et aux pouvoirs publics, et elle sert au Conseil scolaire dans le cadre des séances de formation des divers corps de métier.

8.5 Intervenants

. Hauts fonctionnaires municipaux travaillant dans les secteurs du logement, de l'urbanisme, du génie et des finances, avec l'appui du Conseil municipal.
. Associations de l'industrie du bâtiment.

9.0 Consultation et information du public

9.1 Introduction

Le processus de consultation publique donne de plus en plus souvent lieu à des discussions entre l'industrie de la construction, les municipalités, les organismes de défense du consommateur et les groupes ayant des besoins spéciaux. L'importance attribuée à la consultation publique varie sensiblement. Certains y voient un "mal nécessaire", d'autres un moyen intéressant d'obtenir le soutien approprié pour tel ou tel projet, et d'autres un instrument indispensable à l'existence de collectivités où il fait bon vivre.

Au cours de cette étude, on a souligné la nécessité de consulter le public, aussi bien avant les changements de politique qu'après l'approbation des projets. Dans la plupart des municipalités, les règlements veulent que, à tout le moins, le public soit informé et que l'on tienne une assemblée publique lorsqu'on se propose de modifier les plans d'occupation des sols et les règlements de zonage. Il arrive aussi qu'une vaste opération de consultation publique s'impose : il s'agit alors de recueillir assez tôt auprès du public, les avis et les renseignements nécessaires pour mieux analyser la situation. Ces opérations influent sur le temps et les sommes consacrés au traitement des demandes de développement foncier et de permis de construire.

Pourtant, rares sont les personnes qui pensent à éliminer le processus de consultation publique. Cela s'explique d'abord par le fait que ce processus fait désormais partie intégrante de notre système démocratique : de plus en plus, la population s'attend à être consultée, et elle se sent offensée lorsque ce n'est pas le cas. Ensuite, l'opération de consultation publique peut se solder par des projets "de meilleure qualité". Une collectivité peut, par exemple, estimer que, compte tenu de sa situation, les hypothèses sur lesquelles repose un projet donné ne sont pas fondées; ou bien un groupe d'intérêt spécial peut avoir, à propos d'un problème particulier, une meilleure idée que le personnel municipal. De plus, le maintien de relations permanentes avec la population peut aider la municipalité et l'industrie du bâtiment à mieux comprendre la collectivité, c'est-à-dire ses préoccupations et les besoins qu'elle ressent. Les informations ainsi obtenues peuvent aider à concevoir des projets qui répondent à ces besoins.

Un autre problème concernant la consultation du publique tient à ce que l'on estime généralement que la population (notamment les habitants d'une collectivité établie et les responsables politiques qui les représentent) hésite à laisser introduire dans la communauté des types de logements et des modes d'occupation d'un genre particulier (ce que l'on appelle le syndrome du "pas dans ma cour", ou le syndrome NIMBY, mis pour "Not In My Back Yard"). Les exemples ne manquent pas d'associations communautaires, de groupements de contribuables, etc. qui, lors de réunions publiques, s'opposent à la construction d'un petit immeuble en insertion, d'habitations sans but lucratif, de logements coopératifs, etc. Généralement, la population s'inquiète des effets de ce genre de projets sur la valeur des propriétés, le stationnement, la circulation et le niveau de bruit, en d'autres termes sur la qualité de vie générale de la collectivité.

Cependant, il ne fait aussi aucun doute qu'il est possible d'introduire dans un quartier des types de logements, des formes d'habitation et des modes d'occupation novateurs sans nuire à la qualité de vie. Au contraire, cela peut même avoir des effets bénéfiques.

Ces facteurs montrent qu'il est nécessaire d'instaurer un vaste programme d'information et d'éducation du public pour mieux sensibiliser et informer la population sur les problèmes de logement qui se posent au niveau des gouvernements et de la collectivité. L'éducation du public s'impose une fois que l'on s'est entendu sur la politique à mener et lorsqu'il existe des malentendus chroniques à régler.

La consultation et l'éducation du public s'imposent, comme conditions préalables, quand il y a lieu de faire accepter des politiques et des projets controversés touchant le logement et l'utilisation du sol. Un programme d'éducation du public doit se concevoir, non pas en remplacement, mais en complément du processus de consultation publique.

Nous vous présentons dans la suite de ce chapitre quelques idées sur ces deux aspects. Nous commencerons par exposer dans ses grandes lignes le but du processus d'éducation et de consultation publiques, puis nous définirons ce qu'il faut entendre par "public", nous examinerons certains points précis sur lesquels il convient de consulter et d'informer le public et nous proposerons un ensemble d'orientations. Nous aborderons en outre la question des activités et du matériel de communication.

9.2 But du processus d'éducation et de consultation publiques

Les activités d'éducation du public ont pour objet de fournir à la population les renseignements de base nécessaires pour qu'elle puisse se faire une opinion à propos des projets, des politiques de logement et de leurs incidences éventuelles sur la collectivité. La qualité des informations obtenues auprès du public, dans le cadre de ces activités est directement liée à la qualité des renseignements fournis au public.

Les activités de consultation publique ont pour objet de fournir à la population l'occasion de se prononcer sur les politiques, les plans et les projets qui touchent la ville et la collectivité intéressées. L'idéal est que, grâce au processus de consultation publique, une proposition de projet ou de politique permette d'aboutir, en toute connaissance de cause, à un accord sur la procédure à suivre.

9.3 Quand faire intervenir le public

Il importe de consulter le public avant de modifier la politique en place et d'approuver un projet. L'éducation du public doit faire partie du processus de consultation afin que la population possède suffisamment de données pertinentes pour se faire une bonne idée de la proposition. Une fois adoptée la nouvelle politique, il est important que le public en ait connaissance et qu'il sache quelles répercussions elle peut avoir sur tel ou tel quartier.

De plus, il est nécessaire de prévoir un programme d'éducation continu pour régler les malentendus chroniques qui limitent l'aptitude de la collectivité à répondre aux besoins de ses habitants en matière de logement.

9.3.1 Examen de la nouvelle politique et du plan officiel

Les municipalités se doivent de connaître l'avis du public au moment d'élaborer les plans d'occupation des sols municipaux et locaux. Pendant cette opération, il est indispensable de fournir à la population des données claires sur les tendances passées actuelles et futures, relatives au logement et à la démographie. On peut ensuite soumettre à discussion la politique et les plans proposés pour tenir compte de ces tendances. On demandera au public, y compris aux groupes d'intérêts spéciaux et aux citoyens "non organisés", de se prononcer sur la politique proposée. Une fois connu le point de vue du public, il convient de l'examiner et de l'intégrer à un plan révisé. Puis la municipalité peut de nouveau soumettre ces révisions à la population. Elle doit être prête à expliquer (en termes clairs et non techniques) les raisons de son choix et pourquoi les propositions du public ont ou n'ont pas été adoptées.

De même, lorsqu'il est recommandé de modifier le plan d'occupation des sols, il convient de prendre en considération, pour décider de ces modifications, les besoins et les préoccupations de la collectivité.

9.3.2 Examen des règlements de zonage

On pourra suivre le même cheminement pour l'examen et la révision des règlements de zonage. Ces derniers sont généralement conçus en fonction du quartier. De plus, à l'intérieur d'une municipalité, les besoins en logements peuvent varier grandement d'un quartier à l'autre. Il importe donc que les changements à apporter aux règlements de zonage soient étudiés et adoptés quartier par quartier.

Exemple

Depuis de nombreuses années, les municipalités ferment les yeux sur l'existence d'appartements "illégaux" dans des maisons unifamiliales. Il est couramment admis qu'ils apportent un logement abordable à certaines tranches de la population. Toutefois, on se pose aussi des questions sur la qualité de construction de ces appartements. Consciente du problème, ainsi que de la nécessité de multiplier ces formes de logement dans certains quartiers, la Ville de Vancouver, à l'occasion des élections municipales de 1988, a demandé aux citoyens, par voie de référendum, s'ils désiraient que l'on se penche sur la question des appartements illégaux existant dans leur quartier. Dans les quartiers où la population a voté "oui", le Conseil municipal a consacré 700 000 $ à l'élaboration de programmes d'étude ayant pour objet d'établir si les habitants étaient favorables à une légalisation ou à une élimination des appartements annexes. Le programme comprend l'organisation de réunions publiques dans les quartiers qui ont voté "oui". Assistent à ces réunions des membres du Conseil, le public, des groupes d'intérêt spéciaux et des représentants de l'industrie. À la fin de la réunion, ou pendant la dernière réunion s'il s'en tient plusieurs au même endroit, les conseillers du quartier en question se prononcent par un vote. Le vote est ensuite soumis à la ratification du Conseil.

9.3.3 Projets particuliers

Les règlements qui régissent le processus d'approbation de développement foncier et le processus d'attribution de permis de construire précisent les situations où il est nécessaire de consulter ou d'entendre la population. Parfois, cela se fait pendant une réunion très officielle organisée par la municipalité à la façon d'une séance du Conseil. En revanche, certaines municipalités tiennent des séances d'information sur place pour connaître l'avis de la population avant de soumettre un projet au Conseil. D'autres demandent au promoteur d'organiser des séances d'information publique en complément des audiences publiques officielles.

Exemple

Le district de North Vancouver (Colombie-Britannique) encourage les requérants à informer la collectivité lorsqu'il est prévu de modifier le zonage ou de construire un complexe important. Cette séance publique doit se tenir après un premier examen du Conseil, mais avant l'audience publique exigée par le règlement. Le Conseil s'est aperçu que ces réunions d'information du public permettent de lever les inquiétudes et d'éliminer les malentendus ou les points de litige qui surgissent généralement par la suite, au cours de l'audience publique.

Le district a préparé à l'intention des requérants une fiche d'information de deux pages qui explique: le bien-fondé d'une consultation publique, quand la séance doit avoir lieu, comment aviser le public, qui doit être convoqué, qui dirige la séance et quelles informations il convient de divulguer pendant la réunion. On y trouve également un numéro de téléphone pour tous renseignements sur la tenue d'une séance publique.

Un peu partout au pays, promoteurs et constructeurs, en plus d'appliquer les règlements en vigueur à cet égard, consultent le public en employant différentes formules : porte à porte pour rencontrer la population, opérations "portes ouvertes" et réunions d'associations communautaires. Toutefois, ce processus de consultation est souvent mené de telle sorte qu'il consiste davantage à "vendre" au public un projet donné plutôt que de lui permettre de dire son mot sur la conception du projet.

Avant même de tracer les plans d'un projet, le promoteur aura intérêt à se renseigner sur les caractéristiques du quartier visé. Il importe de connaître les besoins et les craintes de la population, les résultats - bons ou mauvais - obtenus par des projets déjà réalisés dans le secteur, l'attitude générale des habitants en matière de développement foncier, le degré d'activité de la collectivité et des groupes d'intérêt spéciaux, etc. On pourra ensuite prendre ces éléments d'information en considération au moment de concevoir le projet et de consulter la population. Les difficultés qui surgissent au début du processus de planification sont plus faciles à régler que les problèmes mis au jour seulement dans les dernières phases d'un projet.

9.4 Nécessité d'une information permanente du public

La mise sur le marché d'habitations originales par souci d'adaptation à l'évolution démographique, pour utiliser le sol de façon plus efficace et pour accroître le parc immobilier local peut susciter des heurts entre la population et les promoteurs. Pour éviter ce genre de réaction, l'un des meilleurs moyens consiste à exposer au public les besoins de la population et du quartier auxquels ces nouveaux projets peuvent répondre.

Pour éliminer toute résistance face aux nouvelles formules de logement, il convient de procéder par étapes. La première consiste à faire admettre que certains citoyens ont des besoins "spéciaux" : personnes ayant de la difficulté à acheter leur première maison, groupes à faible revenu, parents seuls, personnes âgées, etc. Il faut ensuite expliquer au public les diverses solutions envisagées pour répondre à ces besoins. Alors seulement la population acceptera que l'on lance des projets d'un genre nouveau dans la communaute ou dans le quartier.

Il en ressort qu'un vaste programme d'information bien planifié s'impose pour que le public soit mieux informé des nouveaux types de logement, formes d'habitation et modes d'occupation existants, ainsi que de leurs rapports avec les besoins de la collectivité en matière de logement. La complexité des problèmes liés au logement et au développement foncier laisse penser qu'on ne peut attendre de bons résultats d'une campagne unique et ostentatoire conçue pour résoudre les problèmes, réels ou supposés, associés à la construction d'habitations originales. Ce qu'il faut, c'est une opération d'information de plus ou moins longue durée, pour faire comprendre au public que ces habitations constituent des formules à caractère communautaire, conçues pour répondre aux besoins de la population.

Il importe aussi de renseigner les habitants sur certains points précis, par exemple sur les besoins des personnes âgées en matière de logement, les ensembles résidentiels sans but lucratif (certains logements sont cotés sur le marché immobilier, ces ensembles n'ont apparemment aucune incidence sur la valeur des propriétés, etc.) et le recours à l'intensification pour revitaliser des quartiers.

La population a aussi besoin d'être informée sur les processus d'approbation de développement foncier et d'attribution de permis de construire. On a vu plus haut qu'il est nécessaire de fournir à l'industrie de la construction des renseignements clairs et complets à ce sujet. Si les habitants participent au processus d'approbation, il importe qu'eux aussi comprennent comment ce dernier fonctionne et quel rôle ils jouent.

9.5 Définition du public

Il importe de définir le plus clairement possible le public auquel on s'adresse. On établit souvent la distinction suivante :

- le grand public : citoyens non organisés ou ne faisant partie d'aucune association;
- associations communautaires : se définissant généralement selon leurs caractéristiques géographiques;
- groupes d'intérêt spéciaux : se définissant généralement selon leurs caractéristiques démographiques (personnes âgées, handicapés, locataires, etc.);
- institutions: (églises, écoles, etc.);
- organismes professionnels: (urbanistes, promoteurs, constructeurs, etc.).

Au moment de consulter le public, il y aura lieu de prendre en considération les problèmes, les sujets d'intérêt et le degré de connaissance de chaque groupe. Dans certains cas, le groupe peut représenter des intérêts diversifiés; par exemple, une paroisse s'occupera de trouver un logement à des personnes âgées d'un endroit donné.

Il importe aussi de se rappeler que tout le monde ne fait pas nécessairement partie d'un groupe, et qu'un groupe ne défend peut-être pas parfaitement les intérêts de ses membres. C'est pourquoi la participation de représentants d'associations communautaires, de groupes d'intérêt spéciaux, etc. n'empêche pas que le reste de la population doit être consulté.

9.6 Lignes directrices concernant l'information et la consultation du public

Le fait d'informer et de consulter le public ne garantit pas, à lui seul, que la politique du logement ainsi que les plans et les projets résidentiels seront approuvés par la population. Or, il est impossible de concevoir des modèles simples de consultation et d'information publiques à cause de la diversité des situations, de leur évolution, des problèmes qui se posent et des populations concernées. Au lieu d'un modèle, nous vous présentons plutôt ci-après, des lignes directrices dont on pourra s'inspirer pour informer le public et le faire participer à la réalisation d'ensembles résidentiels qui répondent aux besoins de la collectivité.

9.6.1 S'assurer que la population est correctement informée

Pour que la population puisse se faire une idée juste de l'orientation suivie et des projets envisagés, il importe de l'informer sur les problèmes qui se posent et les solutions possibles. Si cela n'est déjà fait, il incombe aux municipalités et à l'industrie de la construction de produire et de diffuser les informations nécessaires.

On veillera à ce que le personnel des secteurs public et privé qui a affaire au public dispose de supports d'information adéquats (brochures, fiches techniques, directives, etc.). On s'assurera que les renseignements transmis soient objectifs, compréhensibles, complets et à jour. et objectifs. Ces renseignements devront être fournis aux personnes qui s'occupent de groupes d'intérêt spéciaux, ainsi qu'à toute la population, avant de consulter cette dernière sur la politique en place et les travaux prévus. On devra charger quelqu'un pour vérifier si l'information est bien diffusée, reçue et comprise.

9.6.2 Prendre en considération les inquiétudes de la population

Avant de commencer à consulter la population, il importe d'établir ce qui l'inquiète, si la municipalité et l'industrie de la construction ne le savent pas déjà. Il s'agit, entre autres, de connaître les problèmes qui se posent aux personnes qui n'ont pas toujours voix au chapitre ou qui ne sont pas membres d'un groupe particulier. De façon générale, les gens opposés à une politique ou à un projet seront plus actifs que les personnes appelées à en bénéficier.

Il importe que, face aux orientations existantes et proposées, les promoteurs se mettent à la place des parties intéressées. Il faut pour cela que le personnel des secteurs privé et public ayant affaire à la population possède de bonnes compétences de communication et se sente à l'aise avec le public et les groupes d'intérêt spéciaux. Cela exige aussi des échanges continus avec la population.

Ensuite, dans le cadre de la politique d'aménagement et du logement, il importe de prendre les mesures nécessaires pour répondre aux préoccupations du public. À cette fin, il sera peut-être nécessaire de modifier les directives, les plans et les projets proposés, de définir clairement les besoins de la population auxquels on s'intéresse, et d'informer régulièrement le public sur les diverses formules de logement possible.

9.6.3 Maintenir des échanges réguliers avec la population

Pendant toute la durée du projet, ainsi que pendant l'élaboration et la mise en application de la politique choisie, les promoteurs doivent maintenir des échanges réguliers avec la population. Cela fait partie intégrante du travail effectué pour définir et résoudre les problèmes et pour informer les intéressés de façon permanente sur les aspects particulièrement délicats relatifs au logement et au développement foncier.

Il importe que ces échanges s'établissent avec l'ensemble de la population, mais aussi avec les représentants officiels de la collectivité et les groupes d'intérêt spéciaux, notamment lorsque les intérêts de la collectivité sont diversifiés.

Si l'on désire rester régulièrement en contact avec la population, il faudra mettre sur pied un genre de système pour :

- établir les personnes et les organismes qui ont besoin d'être tenus informés;
- tenir à jour une liste d'envoi pour ces derniers;
- prendre note des questions, préoccupations et demandes de renseignements, et y répondre.

9.7 Rôle des municipalités et de l'industrie de la construction

Il incombe aux municipalités de montrer la voie en ce qui concerne la diffusion d'informations sur les politiques et les procédures relatives au logement et à l'aménagement foncier. L'industrie de la construction devra s'occuper davantage de fournir des renseignements sur des projets précis. Enfin, il faudra que les municipalités, tout comme les constructeurs s'efforcent de résoudre les problèmes qui se posent dans les secteurs de l'habitation et de l'exploitation foncière et expliquant pourquoi de la difficulté de fournir à la population des logements qui répondent à ses besoins.

Annexe A

Normes de développement foncier

Normes de développement foncier

Les normes de développement foncier permettent de s'assurer que l'aménagement du territoire s'effectue correctement à l'intérieur de la province, de la région et de la municipalité. Ces normes régissent généralement le type et la qualité des infrastructures nécessaires, la densité et le genre d'habitat autorisé, et l'emplacement des habitations sur le terrain.

Les normes sont élaborées en fonction de codes nationaux établis par des organismes comme le Conseil national de recherches et le Conseil canadien des normes, et compte tenu de l'expérience et de l'avis de la municipalité.

Établissement des normes de développement foncier

L'établissement des normes de développement foncier relève des municipalités, ainsi qu'on peut le constater d'après un certain nombre de lois provinciales (le plus souvent, il s'agit en l'occurrence de lois provinciales sur l'urbanisme ou de lois municipales). En conséquence, il n'est pas surprenant que ces normes varient sensiblement d'une municipalité à l'autre.

D'une façon générale, l'aménagement du territoire est régi par au moins trois trains de mesures, qui déterminent chacun diverses normes : les plans d'occupation des sols, les règlements de zonage et les contrats de lotissement.

Les plans d'occupation des sols provinciaux, régionaux et municipaux établissent les politiques et les objectifs concernant l'affectation des sols à un certain endroit. On peut aussi y trouver une description des moyens à employer pour atteindre les objectifs fixés, et de la façon dont les citoyens peuvent intervenir lorsqu'on se propose de réviser le plan. Dans certaines provinces (comme en Ontario et en Colombie-Britannique), on parle de plans directeurs (official plans).

Les plans d'occupation des sols ont surtout trait à l'aménagement physique de la collectivité et, entre autres, aux aspects suivants :

- emplacement des terrains selon leur affectation;
- type, densité et mode d'occupation des logements;
- orientation suivie pour les aménagements futurs;
- conception du réseau de transport; et
- emplacement des services d'utilité publique.

Si les travaux de construction ou de réaménagement ne respectent pas les plans d'occupation des sols, le promoteur doit solliciter auprès des autorités appropriés une modification du plan d'occupation des sols (il s'adressera, par exemple, au gouvernement régional s'il s'agit de modifier le plan d'occupation des sols régional). Les pouvoirs publics doivent alors tenir une audience publique pour discuter de la modification en question avant de pouvoir l'adopter.

Les règlements de zonage municipaux, parfois appelés arrêtés de zonage, ont pour objet de mettre en application les plans d'occupation des sols en définissant les normes approuvées à tel ou tel endroit pour l'utilisation et l'aménagement des terres.

Par exemple, un règlement de zonage municipal pourra stipuler ce qui suit :

- mode d'affectation du sol;
- densité maximale;
- superficie minimale et maximale des lots;
- superficie des édifices;
- marges de recul des bâtiments;
- emplacement des clôtures;
- règles de stationnement devant les propriétés;
- règles relatives à l'aménagement paysager; et
- conception et aspect des édifices.

Pour toute dérogation au règlement de zonage, il est nécessaire d'obtenir une autorisation spéciale de la municipalité (dans le cas, par exemple, d'une augmentation de la densité ou d'une réduction des marges de recul). Lorsqu'on désire apporter un léger changement à un règlement et diminuer, par exemple, la marge de recul frontale d'un pied, il suffit généralement d'obtenir l'approbation d'une "divergence mineure". Si le changement est important (densification, diminution de la superficie des lots ou modification de l'affectation du sol, par exemple), il y a lieu de modifier le plan de zonage.

Avant de modifier le plan de zonage touchant une propriété, ou un ensemble de propriétés, le Conseil municipal doit aviser le public de son intention et tenir une réunion publique. Certaines provinces (comme l'Ontario, la Saskatchewan et l'Alberta) ont prévu un mécanisme d'appel. Le processus de modification du plan de zonage est une opération qui peut prendre du temps et, donc, s'avérer coûteuse.

En complément du règlement de zonage, **les contrats de développement foncier** établissent certaines conditions relatives à l'aménagement du sol. Avant d'approuver des plans de lotissement, les municipalités peuvent passer avec les promoteurs des contrats ayant trait au partage des dépenses entraînées par la construction de certains éléments de viabilisation. Dans le cas d'un lotissement, on parle de contrats de lotissement et, pour les autres formes de construction (habitations intercalaires, par exemple), on parle de contrats de développement.

Les contrats de développement foncier peuvent contenir des clauses concernant :

- la largeur des trottoirs et de la chaussée;
- les installations d'entreposage des ordures;
- le nivelage;

- les servitudes nécessaires pour l'approvisionnement en eau, les fossés, les installations de drainage, les égouts et autres services d'utilité publique;
- l'éclairage;
- le stationnement.

Catégories de normes de développement foncier

On peut ranger les normes de développement foncier en trois grandes catégories, selon qu'elles se rapportent à l'utilisation du sol, à l'aménagement du territoire ou à la viabilisation.

Les normes d'utilisation du sol portent sur l'affectation des terres (usage commercial ou résidentiel, limitation de la densité et de la hauteur, etc.). Ainsi qu'on l'a vu plus haut, elles sont généralement établies dans les règlements de zonage.

Les normes d'aménagement du territoire se rapportent aux installations et aux services prévus sur un lot ou dans un grand ensemble.

Les normes de viabilisation, ou normes techniques, régissent l'infrastructure: routes, égouts pluviaux et domestiques, installations de drainage, approvisionnement en eau et services d'utilité publique.

Annexe B

Maisons préfabriquées

Maisons préfabriquées

L'expression "maisons préfabriquées" sert à désigner les maisons ou les parties d'une maison qui sont fabriquées en usine. Les plus courantes sont les maisons en pièces détachées, les maisons modulaires et les maisons mobiles.

Par maisons en pièces détachées, on entend les maisons qui sont construites sur place par leur propriétaire au moyen d'éléments ou d'ensembles fabriqués en usine. En fait, beaucoup d'éléments des construction classiques sont maintenant fabriqués en usine.

Une maison modulaire est une maison fabriquée presque entièrement en usine. Elle se compose généralement de deux parties ou plus, qui sont livrées sur place et montées sur une fondation. Ces maisons se présentent sous des formes très variées : bungalows, maisons en rangée multifamiliales, etc.

La construction des maisons en pièces détachées et modulaires est régie par une norme de l'Association canadienne de normalisation (norme 8277). Cette norme suit presque intégralement le Code national du bâtiment (CNB) et est reconnue par les municipalités de l'ensemble du Canada. Des ingénieurs de l'Association canadienne de normalisation (ACNOR) inspectent les usines où sont fabriquées les pièces détachées et les maisons modulaires. Chaque maison modulaire et chaque pièce construite conformément à la norme est revêtue du label de l'ACNOR.

Par maisons mobiles, on entend les maisons fabriquées en usine, qui ne sont pas installées à titre permanent sur une fondation et que l'on peut déplacer. Cela ne comprend pas les roulottes ni les véhicules de plaisance. Il existe à leur sujet une norme de construction nationalement reconnue, établie par l'Association canadienne de normalisation (norme Z240). Aucune province n'applique d'autres normes que celle de l'Association, ce qui n'est pas le cas des municipalités. La norme de l'ACNOR suit de très près les règles fixées dans le CNB pour les maisons de construction classique. Comme dans le cas des maisons modulaires, des ingénieurs de l'ACNOR inspectent les usines où les maisons mobiles sont fabriquées. Chaque maison mobile qui respecte la norme de l'ACNOR est revêtue du label de l'Association.

Les maisons fabriquées en usine peuvent valoir les maisons construites sur place pour ce qui est de la sécurité, de la durabilité et de l'aspect esthétique. En fait, les maisons préfabriquées sont généralement de meilleure qualité que les constructions bâties sur les lieux. Les matériaux sont entreposés à l'intérieur, ce qui les protège des intempéries. On se sert de bois de charpente séché au four, ce qui élimine théoriquement tout risque de gauchissement; il en résulte des constructions plus étanches qui contribuent à réduire ies frais de chauffage.

Les maisons préfabriquées ont un problème d'"image". Les municipalités et le public ont tendance à associer les maisons préfabriquées aux habitations bon marché, aux maisons mobiles et aux roulottes. En fait, pour ce qui est de

l'aspect, il est impossible de faire la distinction entre une maison préfabriquée et une construction classique comparable. Les municipalités, le public et l'industrie de la construction gagneraient à mieux connaître cette gamme de produits et les atouts qu'elle présente pour le secteur de l'habitation et pour l'accessibilité au logement. Si le problème d'image auquel se heurte l'industrie du préfabriqué n'entre pas dans le cadre de la présente étude, la documentation d'information que l'on distribuera sur les questions de réforme réglementaire pourra avoir pour effet indirect de mieux faire connaître les avantages de cette solution.

Les économies obtenues avec le préfabriqué sont attribuables aux achats en grandes quantités et à une intervention réduite des divers corps de métier sur place. En une année, une usine peut produire plus d'habitations qu'un constructeur. En outre, les usines disposent d'installations pour stocker les matériaux. Cela permet d'acheter en grandes quantités, et donc d'abaisser considérablement les coûts.

D'autres économies peuvent aussi être réalisées du fait que l'on a moins besoin de recourir aux divers corps de métier, notamment dans le cas des maisons modulaires et mobiles. Il suffit à l'acheteur d'une maison mobile, une fois que cette dernière est installée sur le terrain, de faire les raccordements nécessaires. Quant à l'acheteur d'une maison modulaire, il lui faut obtenir un permis de construire, poser une fondation, faire livrer la maison, installer cette dernière sur la fondation et procéder aux divers raccordements. La maison est alors prête à être habitée. Très peu de spécialistes ont ainsi à intervenir.

Si la vente se fait en direct, certains fournisseurs de maisons préfabriquées préparent le terrain et installent la maison sur la fondation. Il revient moins cher d'acheter directement à l'usine que de passer par un agent immobilier.

Grâce aux maisons préfabriquées, le consommateur dispose d'un plus grand choix, à divers égards. Les maisons en pièces détachées et les maisons modulaires permettent en effet aux non-professionnels de construire et de concevoir eux-mêmes leur logis à leur idée. Les maisons mobiles conviennent souvent aux personnes qui recherchent moins d'espace.

Le préfabriqué constitue une solution idéale pour les gens attirés par une maison ou un appartement sur jardin. Le concept de maison sur jardin a son origine en Australie, et l'on s'y intéresse actuellement au Canada pour le logement des personnes âgées. On entend par maisons-jardins des logements autonomes que l'on installe sur un terrain où se trouve déjà une habitation. Pour prendre un exemple type, le propriétaire du terrain fera construire une maison-jardin afin d'y installer ses vieux parents. On peut aussi prendre l'exemple d'un propriétaire qui, devant l'âge, décide de bâtir une maison-jardin sur son terrain pour l'habiter et pour louer son premier domicile, trop grand pour lui.

Le propriétaire d'une maison mobile peut installer cette dernière sur un terrain qu'il prend ou qu'il donne en location. La maison mobile présente un autre

avantage : elle est plus facile à déplacer que les habitations classiques. Cela n'est pas à négliger dans les régions où l'économie est peu stable. Par exemple, lorsque le prix du pétrole s'est mis à chuter en Alberta, beaucoup de maisons mobiles ont été transférées de Fort MacMurray à d'autres parties de l'Alberta. (En outre, vu que le montant des emprunts hypothécaires est généralement moins élevé, le nombre de défauts de paiement relevé dans la région s'est avéré inférieur à celui constaté pour des emprunts hypothécaires d'autres catégories.)

On retrouve dans le secteur du préfabriqué beaucoup de problèmes de réglementation auxquels fait face l'industrie de la construction classique. Ainsi, les normes d'urbanisme établies dans les règlements de zonage et les contrats de lotissement fixent le type et la forme des logements qu'il est possible de construire. C'est pourquoi les modèles employés dans le préfabriqué, notamment pour les maisons modulaires, ressemblent souvent aux maisons construites selon les méthodes habituelles.

Quant aux problèmes de réglementation propres au préfabriqué, ils touchent principalement les maisons mobiles. Très rares sont les municipalités qui réservent des zones aux maisons mobiles, ou qui sont prêtes à modifier leur règlement de zonage à cette fin. De plus, certaines appliquent des normes de construction plus rigides que celles de l'ACNOR.

Il est un autre problème, peut-être moins grave, qui concerne le processus d'inspection des bâtiments. Dans les petites municipalités, certains inspecteurs sont mal informés sur les maisons préfabriquées. Cela leur pose des difficultés lorsqu'ils doivent faire leur travail. Étant donné que la maison arrive sur le terrain entièrement montée, il est impossible d'inspecter les murs secs, le réseau électrique, etc. En revanche, les maisons modulaires ou mobiles n'ont pas à être inspectées si elles sont revêtues de la marque de l'ACNOR. (Il reste toutefois nécessaire d'inspecter la fondation.) Ce problème ne prête pas à conséquence puisque l'inspecteur peut téléphoner aux services provinciaux de la construction pour obtenir plus de renseignements.

En Ontario et en Colombie-Britannique, signalons un autre problème, qui découle des limitations imposées par le Ministère provincial des Transports pour la largeur des routes. Dans ces deux provinces, la largeur maximale autorisée s'établit à quatorze pieds, soit deux pieds de moins que partout ailleurs. Il en résulte que les maisons et les pièces qu'elles contiennent sont plus étroites que dans les habitations traditionnelles, et le produit présente un aspect différent. D'après l'expérience vécue dans d'autres provinces, l'accueil réservé par le consommateur aux maisons préfabriquées dépend en partie de la façon dont elles se conforment aux modèles classiques. Il s'agit là d'un problème sur lequel se penche actuellement l'Institut canadien de l'habitation usinée.

Annexe C

Processus d'approbation de développement foncier

Processus d'approbation de développement foncier

Le processus d'approbation de développement foncier est régi par diverses lois provinciales portant, par exemple, sur l'urbanisme, les municipalités, la copropriété, les titres de propriété et l'enregistrement. Si ce processus peut varier entre les provinces et les municipalités, il comporte généralement des dispositions:

- qui garantissent la participation du citoyen;
- qui apportent une solution à des problèmes d'aménagement ou à des points techniques particuliers;
- qui imposent une contribution financière à l'entretien des infrastructures collectives, par le biais de droits de lotissement;
- qui tiennent compte de l'intérêt de la collectivité; et
- qui permettent de faire appel des décisions rendues.

Le propriétaire du terrain, ou son agent, dépose une demande auprès des autorités compétentes (ministère, conseil municipal ou administration habilitée, par exemple). La demande doit être suffisamment détaillée pour que l'on puisse évaluer la proposition. Elle doit généralement contenir, en plus d'une ébauche précise du plan de masse, les renseignements suivants : usage que l'on compte faire du terrain, situation du projet par rapport aux plans et aux règlements de zonage municipaux, services de viabilisation et voies d'accès prévus, affectation actuelle du terrain, végétation existante et moyens de drainage en place, effets prévus sur l'environnement.

Après que le service d'autorisation a procédé à une évaluation préliminaire de la demande, cette dernière est transmise à la municipalité ainsi qu'à d'autres services et organismes intéressés, qui doivent donner leur avis et soumettre des recommandations. Il s'agit généralement des services du logement, des transports, de l'énergie, de l'agriculture, de l'environnement, des ressources naturelles et de l'éducation, auxquels s'ajoutent les compagnies de chemin de fer, les entreprises de service public, les organismes de conservation ainsi que les services de santé et les commissions scolaires du secteur. Il arrive que ces renseignements soient communiqués aux bureaux locaux et au siège social d'une administration particulière.

Après avoir examiné le plan et les dites recommandations, le service d'autorisation et la municipalité peuvent imposer des conditions ou approuver l'ébauche de plans, ou les deux à la fois. À ce stade, on parle d'autorisation préliminaire. Pour pouvoir obtenir l'approbation finale, le projet doit satisfaire à toutes les conditions énoncées au moment de l'autorisation préliminaire. Le service d'autorisation doit recevoir des organismes que ces conditions intéressent la garantie que les dites conditions ont été remplies.

Dans toutes les provinces à l'exception du Québec, il existe une procédure d'appel des décisions relatives à l'autorisation et aux conditions d'autorisation, procédures dont la nature et la portée peuvent toutefois varier d'une province à l'autre. Par exemple, les propriétaires fonciers ont le droit de faire appel dans

certaines provinces, mais pas dans d'autres. Selon la nature de la décision rendue, on peut interjeter appel au niveau local ou provincial.

Au Nouveau-Brunswick, en Ontario, en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique, on trouve des commissions d'appel municipales s'occupant de zonage et d'aménagement foncier, ou des commissions chargées d'accorder des dérogations. Dans toutes les provinces à l'exception du Québec et de la Colombie-Britannique, il est possible de s'adresser à une commission d'appel provinciale pour contester les décisions prises par le Conseil municipal ou le Service d'urbanisme local ou régional, ou le fait que ces derniers n'aient pris aucune décision. Dans la plupart des provinces, y compris en Colombie-Britannique, il est possible de faire appel, pour toute question d'ordre juridique ou juridictionnel, auprès de la Cour suprême.

Annexe D

Processus d'approbation des travaux de construction

Processus d'approbation des travaux de construction

Le permis de construire permet de s'assurer que les plans de l'édifice projetés respectent le règlement de construction. Un permis de construire est exigé pour la construction d'un nouvel édifice ou d'un nouvel ouvrage, ainsi que pour l'ajout d'une pièce, l'installation d'une cheminée ou d'un poêle à bois et la plupart des transformations. Selon la nature du projet, on a aussi parfois besoin, pour pouvoir émettre un permis de construire, d'autres permis distincts, mais toujours liés à la construction. Il s'agit, entre autres, des permis concernant la plomberie, les clôtures de piscine et les démolitions.

Le processus d'obtention d'un permis de construire varie d'une municipalité à l'autre, mais il comporte généralement des clauses portant sur les points suivants :

- soumission, étude et évaluation de plans détaillés sur l'architecture, l'installation mécanique, l'électricité et la bâtisse;
- émission des permis;
- frais de permis exigés;
- droit de regard de la population dans les cas de projets originaux ou susceptibles de donner lieu à controverse; et
- appel des décisions rendues.

Généralement, la procédure est enclenchée lorsque le propriétaire du terrain, ou son représentant, demande à la municipalité un permis de construire. La demande doit être accompagnée des frais appropriés et de plusieurs jeux de plans. En principe, la demande doit contenir les renseignements suivants :

- usage actuel du terrain et du bâtiment;
- description des travaux à effectuer;
- valeur estimative des travaux à effectuer.

La nature et la précision des plans exigés varient en fonction du genre de l'édifice (résidentiel, commercial ou industriel) et de sa grandeur.

On demande de présenter des plans à part pour les autres permis et autorisations (permis de plomberie, divergences mineures ou dérogations aux règlements de zonage, approbation du plan de masse, etc.). Généralement, il incombe aux services de l'urbanisme ou de l'aménagement foncier de s'assurer que l'on respecte les règlements de zonage, et aux services de la construction que l'on applique les normes de construction. De façon générale donc, pour obtenir toutes les autorisations nécessaires, il importe de solliciter plusieurs services municipaux, après avoir déterminé ceux auxquels il convient de s'adresser.

Une fois obtenues toutes ces autorisations "préliminaires", il appartient au directeur de la construction d'émettre un permis de construire.

Le temps nécessaire pour obtenir un permis de construire varie sensiblement en fonction de plusieurs facteurs :

- l'époque de l'année (qui joue sur le nombre de demandes);
- le type, l'emplacement et l'ampleur du projet;
- la municipalité; et
- le soin apporté à la demande.

Comme pour le processus d'approbation de développement foncier, le processus d'attribution de permis de construire a des répercussions à la fois sur le coût des logements et sur le choix. La durée du processus pèse directement sur les dépenses du constructeur : tout retard entraîne des coûts importants attribuables à des pertes de temps, à des occasions manquées, à des frais financiers et à une adaptation trop lente face à des marchés qui évoluent rapidement. Or, les constructeurs ont besoin de rentrer dans leurs frais; c'est pourquoi ces dépenses sont répercutées sur le prix des maisons.

La longueur du processus d'attribution de permis de construire peut aussi pousser les constructeurs à préférer les projets domiciliaires classiques, surtout si le moyen le plus rapide d'obtenir le permis consiste à ne rien remettre en question et à respecter les plans d'occupation des sols et les réglements de zonage existants. Il peut arriver que lesdits plans d'occupation des sols et règlements de zonage datent de trop longtemps et ne soient pas adaptés aux besoins de la collectivité en matière de logement.

Annexe E

Processus d'inspection

Processus d'inspection

Le directeur de la construction est chargé d'administrer les divers règlements et codes relatifs à la construction. Dans certaines municipalités, il doit aussi s'occuper du règlement de zonage. Il a, entre autre, pour tâches :

- d'émettre des permis;
- d'inspecter les chantiers et les travaux; et
- de faire appliquer les règlements et les codes.

Toute demande de permis de construire doit être accompagnée de plans détaillés : plan de masse, plan des fondations, plan des étages, coupe transversale, etc. Le code du bâtiment stipule les normes à respecter; autrement dit, il décrit dans les moindre détails de quelle façon la construction doit être effectuée. De plus, le code du bâtiment prévoit l'emploi "d'équivalents", c'est-à-dire de systèmes ou de matériaux semblables à ceux dont il est fait état dans les normes prescrites.

Pour qu'un permis de construire puisse être octroyé, il importe que tous les matériaux, le type de construction et l'architecture soient conformes au code du bâtiment et aux règlements municipaux applicables. Il incombe généralement au vérificateur des plans de masse de s'en assurer. (Parfois, dans les petites municipalités, le directeur de la construction fait aussi office de vérificateur des plans de masse.) Lorsqu'une demande de permis de construire est présentée, un inspecteur en bâtiment se rend sur place. Il a pour rôle de s'assurer que la description du terrain (et des bâtiments, s'il en existe), telle qu'elle figure sur les plans, est fidèle à la réalité, et d'examiner le secteur environnant. Toute différence par rapport au plan doit être signalée, et le plan est modifié en conséquence.

Lorsque les plans sont conformes au code du bâtiment et aux divers règlements municipaux, le chef de la construction est tenu d'émettre un permis de construire.

Dans la plupart des municipalités, une fois le permis accordé, il incombe au détenteur du permis de faire faire les inspections voulues aux divers stades de la construction : bâtisse, installation électrique et plomberie. Les grands édifices, comme les immeubles de trois étages, exigent aussi une inspection des installations mécaniques et de protection contre les incendies.

En règle générale, le processus d'inspection consiste en des visites périodiques effectuées sur place pendant l'exécution des travaux. Ces visites permettent de suivre le déroulement de la construction et de s'assurer que les divers codes sont bien respectés. Il importe de se rappeler que le principe sous-jacent du processus d'inspection est de garantir la santé et la sécurité du public, et non la qualité des matériaux et des équipements employés pour la construction.

Les règlements provinciaux stipulent habituellement le calendrier à suivre pour les inspections. En Nouvelle-Écosse, par exemple, une maison unifamiliale doit subir au moins trois inspections : avant le remblayage, avant la pose des murs secs et avant l'entrée dans les lieux. Le nombre d'inspections est généralement supérieur et peut atteindre dans les grandes municipalités cinq à huit visites pour les édifices résidentiels.

Dans la plupart des provinces, ce travail incombe à la province ou à la municipalité, selon le type d'inspection et l'importance de la municipalité. Par exemple, au Nouveau-Brunswick, la province s'occupe de toutes les inspections électriques. Moncton, Fredericton et St. Joh's inspectent elles-mêmes les bâtiments, la plomberie et les installations de lutte contre l'incendie, alors que dans le reste de la province ce travail relève des autorités provinciales. Dans certaines provinces, les inspections électriques sont réalisées par les commissions chargées des services d'utilité publique ou de l'alimentation électrique (comme en Ontario et dans la plupart des municipalités de la Nouvelle-Écosse).

Pour s'assurer que la construction se déroule dans les normes et que l'on respecte les clauses du permis de construire, les inspecteurs sont habilités à émettre des ordonnances exécutoires. En Ontario et en Colombie-Britannique, ils peuvent aussi émettre un ordre de suspension de travaux lorsque ces derniers ne sont pas conformes au règlement de la construction.

Si le constructeur désire apporter un changement aux plans approuvés (pour changer, par exemple, le type de murs secs utilisé), il doit en aviser le directeur de la construction, lui fournir tous les détails nécessaires et obtenir son autorisation. Dans certaines municipalités, comme à Ottawa, l'autorisation incombe au vérificateur des plans de masse.

Annexe F

Rénovation résidentielle

Rénovation résidentielle

Les activités de rénovation constituent un moyen idéal de conserver le parc immobilier existant tout en permettant aux municipalités de fournir à leurs habitants, pendant toute leur vie, un choix suffisant pour ce qui est du type de logement, du mode d'occupation et de la forme d'habitation.

Avant de poursuivre, il importe de définir ce que l'on entend par "rénovation résidentielle". Les expressions réhabilitation, remise à neuf, réfection, remodelage, conservation et entretien désignent des activités qui se chevauchent à divers degrés et qui constituent toutes, dans ce document, des synonymes.

Dans ses données sur la rénovation, Statistique Canada fait généralement la distinction entre deux catégories : les réparations et les améliorations. Les réparations sont des travaux effectués sur la bâtisse ou un équipement d'un édifice résidentiel existant pour le maintenir en bon état de fonctionnement et pour lui conserver le plus possible son aspect d'origine. La catégorie des améliorations englobe les agrandissements et les transformations apportés à la bâtisse, les travaux de rénovation ou de modernisation de la propriété, et l'installation ou le remplacement d'équipements ou d'appareils. Les améliorations coûtent habituellement plus cher que les réparations. Dans ce document, le terme rénovation couvre ces deux activités.

En outre, il est sous-entendu que ce terme plus général de "rénovation" désigne uniquement les rénovations résidentielles, y compris la conversion d'édifices non résidentiels en habitation. Nous ne nous intéressons pas ici à la rénovation d'édifices non résidentiels dont l'usage ne sera pas modifié.
La rénovation résidentielle peut constituer un moyen rentable de répondre à la demande de logement. En théorie, il revient moins cher de rénover une habitation que d'en construire une à partir de rien. Cela dépend évidemment de la nature et du genre des rénovations ainsi que des dépenses à prévoir pour respecter les codes, les normes et les procédures en vigueur.

La rénovation est aussi une façon intéressante d'utiliser l'espace existant. Les services publics, le réseau de transport, les commerces, les installations de loisirs et les pourvoyeurs d'emplois sont déjà en place. Ces éléments influent indirectement sur le coût du logement.

La rénovation peut avoir pour effet d'accroître sensiblement le choix en logement, notamment les projets destinés à modifier l'usage d'édifices existants. Il est possible d'aménager de nouvelles formes de logement, par exemple un duplex ou un triplex, à partir d'une maison unifamiliale. Un entrepôt ou un local commercial peut être transformé en une habitation multifamiliale. On pourra aussi créer de nouvelles formes de logement en exploitant de façon plus efficace l'espace existant : les grandes maisons, dans lesquelles la place est sous-utilisée, peuvent être transformées en plusieurs unités de moindre superficie qui conviendront à des familles plus petites (comme les couples âgés qui recherchent moins d'espace et qui désirent avoir

moins de ménage à faire, les personnes célibataires qui travaillent, etc.). On pourra enfin ajouter quelques pièces à une maison existante.

Les rénovations peuvent créer de nouvelles possibilités pour ce qui est du mode d'occupation. Par exemple, le fait d'aménager un appartement attenant dans une maison unifamiliale aura pour effet d'ajouter un logement locatif sur le marché.

De plus, l'activité de rénovation est indispensable au maintien de bonnes conditions de logement. Ä mesure qu'une habitation prend de l'âge, il est fort probable qu'elle nécessitera des réparations importantes. On prévoit que d'ici 1996 environ un tiers du parc immobilier résidentiel aura plus de 35 ans, comparativement à environ un quart en 1991.

Grâce à un bon entretien de ce parc, l'activité de rénovation permet aux habitants de conserver un logement décent dans leur collectivité, et aux populations des cités dortoirs d'avoir accès à un nouveau mode de vie.

Les rénovations permettent aussi de redonner de leur vitalité aux centres des villes, d'augmenter l'assiette des taxes urbaines et de préserver le cachet des quartiers existants.

Les dépenses consacrées aux rénovations résidentielles se sont accrues de façon significative entre 1971 et 1985. En effet, elles s'établissaient au Canada à 12,6 milliards de dollars en 1985, soit plus du double par rapport à 1971.[1]

Les activités de réhabilitation ont atteint un volume équivalent à celui des nouvelles constructions et pourraient même prendre le dessus dans un proche avenir.

La plupart des rénovations nécessitent l'obtention d'un permis de construire, ce qui signifie que beaucoup de questions d'ordre réglementaire dont on a discuté plus haut valent également pour ce genre de travaux. Ces derniers doivent, par exemple, satisfaire aux codes et normes de construction, ainsi qu'aux conditions régissant l'utilisation du sol (comme les règlements de zonage). En revanche, le processus de rénovation présente certains aspects suffisamment particuliers pour qu'ils fassent l'objet d'une étude distincte. C'est de cela que nous allons discuter ci-après.

Codes de la construction

L'application à des édifices anciens de codes du bâtiment et de normes de construction conçus pour les édifices nouveaux donne lieu à une certaine confusion. Généralement, on se sert, pour les rénovations, du code du bâtiment en vigueur pour les nouvelles constructions, même si un bâtiment construit conformément aux règlements antérieurs ne satisfait pas nécessairement à toutes les clauses du code existant. La rigidité du code du bâtiment a souvent pour effet d'accroître le coût des rénovations

---

[1] ibid. p. 4

résidentielles car il exige que l'ancienne habitation au complet respecte les nouvelles normes. Cela peut décourager entrepreneurs et propriétaires de rénover. Dans une étude intitulée "Conversion of Existing Housing for Multiple Occupancy Rental Purposes", le ministère du Logement de l'Alberta dresse un tableau des difficultés que l'on risque de rencontrer, au moment de rénover, dans les domaines suivants : dimensions des pièces, hauteur des plafonds, fenêtres des chambres, escaliers et paliers, issues, moyens de protection contre les incendies, insonorisation, plomberie, chauffage et canalisations.

Dans les vieux quartiers de beaucoup de villes, un des principaux obstacles à la rénovation tient aux normes de construction établies par les règlements de zonage. Ainsi qu'on l'a vu au chapitre 2, l'utilisation du sol, la densité, la superficie des étages, etc. peuvent être régis par un règlement de zonage municipal. Ä certains endroits, le règlement de zonage peut avoir évolué au cours du temps au point qu'il finit par ne plus avoir aucun rapport, ou presque, avec la situation que l'on connaît dans le secteur du logement. Et pourtant, lorsqu'on envisage de rénover une propriété, il arrive que l'on soit tenu de respecter le règlement de zonage en vigueur.

C'est ce qui ressort clairement des conclusions d'une étude effectuée en 1982 par le Renovator's Council de la Toronto Home Builders' Association. Les auteurs de cette étude se sont penchés sur les rapports existants entre les conditions prescrites dans le règlement de zonage et le genre de logements que l'on trouve dans un quartier type de Toronto. En gros, toutes les rénovations à réaliser dans des habitations existantes, y compris les conversions (par exemple, transformation d'une maison unifamiliale en duplex, en appartements attenants, etc.) exigeraient au moins l'obtention d'une dérogation et la tenue d'une audience par le Comité d'entente. L'un des problèmes les plus fréquents tient à la nécessité d'atteindre une densité maximale sur une surface brute de plancher minimale. (Cette étude montre aussi que, pour l'ensemble des 55 habitations composant le pâté de maisons étudié, à l'exception d'une seule, la construction de maisons neuves équivalentes nécessiterait l'obtention d'au moins une dérogation au règlement et la tenue d'une audience par le Comité d'entente).

Processus d'attribution du permis de construire

La rénovation est souvent moins importante et coûte moins cher qu'une nouvelle construction. Pourtant, dans la plupart des provinces, ces deux activités sont assujetties à l'obtention d'un même permis de construire. C'est pourquoi certaines personnes peuvent renoncer à rénover devant le temps et l'argent nécessaire à l'approbation de leur projet. Il importe aussi de noter qu'environ 40 p. 100 des travaux de rénovation sont réalisés par des propriétaires qui connaissent rarement le processus d'attribution du permis de construire aussi bien que les entrepreneurs et les professionnels de la construction.

Annexe G

Procédures suivies par la Ville d'Ottawa au sujet des rapports présentés au Comité d'urbanisme et au Conseil municipal pour lesquels il convient de consulter l'industrie

Procédures suivies par la Ville d'Ottawa au sujet des rapports présentés au Comité d'urbanisme et au Conseil municipal

Il peut être nécessaire ou souhaitable de connaître la position de représentants de l'industrie au sujet d'un rapport préparé par le personnel municipal et devant être soumis aux divers comités permanents ou au Conseil municipal; dans ce cas, le personnel s'efforcera d'en informer le Comité BILD avant que l'approbation finale soit accordée pour permettre aux représentants de l'industrie de donner leur avis.

Pour répondre aux questions soulevées par l'industrie, on pourra suivre l'une des deux procédures décrites ci-dessous. On recourt à la première procédure dans le cas de rapports exigeant une intervention immédiate. La seconde est prévue pour les rapports qui autorisent un délai de réponse plus souple. Il incombe au Comité BILD d'arrêter la meilleure procédure à suivre dans tel ou tel cas, au cours de la première réunion pendant laquelle la question est soulevée.

Procédure A -- Intervention immédiate nécessaire

1. L'ébauche de rapport est distribué aux représentants de l'industrie membres du Comité BILD avant que celui-ci tienne une réunion pour étudier la question.

2. Les problèmes soulevés par l'industrie doivent être examinés pendant cette réunion.

3. Les observations et les suggestions de l'industrie doivent alors être notées par écrit puis transmises au personnel approprié pour qu'il les inscrive dans le rapport final. On pourra passer outre à cette condition si l'industrie en manifeste la volonté.

4. Le rapport final sera ensuite communiqué au Comité permanent ou au Conseil municipal sans repasser par le Comité BILD.

5. Les membres de l'industrie qui désirent assister à la réunion au cours de laquelle on examinera le rapport seront informés de la date de la réunion et recevront un exemplaire du rapport final dès que le personnel en aura possession.

6. Il importe que le personnel municipal chargé du rapport accorde toute l'attention voulue aux préoccupations manifestées par l'industrie, mais il est aussi censé présenter les arguments de l'industrie qui ne vont pas dans le sens des positions adoptées dans le rapport. Pendant la réunion, le point de vue de l'industrie doit être exposé par un de ses représentants.

Procédure B -- Délai de réponse plus souple

1. Le rapport préliminaire sera soumis à l'appréciation du Comité BILD pendant sa réunion.

2. Les représentants de l'industrie auront la possibilité de transmettre par écrit leurs observations aux membres du personnel chargés du rapport. Le moment choisi à cette fin dépend de la date de la réunion.

3. Le personnel municipal s'efforcera d'inclure dans le rapport les observations, suggestions et préoccupations formulées par l'industrie.

4. Une fois révisée, l'ébauche du rapport est de nouveau soumise au Comité BILD à sa prochaine réunion.

5. Le rapport final est ensuite transmis selon la procédure habituelle au Comité permanent ou au Conseil municipal, sous réserve qu'on lui ait apporté les modifications décidées lors de la deuxième réunion du Comité BILD.

6. Si des membres du Comité BILD désirent faire des remarques ou émettre des avis auxquels le personnel municipal ne peut donner son aval, ces observations seront incluses dans le rapport à titre d'information ou seront communiquées au Comité permanent par le représentant de l'industrie approprié.

7. Les membres de l'industrie qui désirent assister à la réunion au cours de laquelle on examinera le rapport seront informés de la date de la réunion et recevront un exemplaire du rapport final dès que le personnel en aura possession.

8. Les membres de l'industrie seront libres de donner un avis personnel sur telle ou telle question.

Annexe H

Liste des personnes et des organismes contactés

Liste des personnes et des organismes contactés

Exposés et débats

Fédération canadienne des municipalités (FCM), Groupe de travail sur le logement
Conseil d'administration de l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU)
Conseil d'administration de l'Institut de développement urbain (IDU)

Congrès et conférences

Congrès annuel de 1989 de la Toronto Home Builders' Association
Congrès annuel de 1989 de l'Association canadienne des constructeurs d'habitations
Conférence provinciale de l'Ontario sur le logement : "Developing the Will" 1989

Représentants de l'Association canadienne des constructeurs d'habitations

Gary Reardon
Reardon Construction and Development Ltd.
St. John's (Terre-Neuve)

Robert Shaw
Clayton Developments Ltd.
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Tom Cochren
Tommar Construction Co. Ltd.
Président, Association canadienne des constructeurs d'habitations
Hamilton (Ontario)

Mickey LaBrie
Vice-président, Région de l'Ouest
Genstar Development Corporation
Winnipeg (Manitoba)

Keith Sashaw
Directeur général
B.C. Home Builders' Association
Vancouver (Colombie-Britannique)

Bob McGloglan
St. John (Nouveau-Brunswick)

Doug McNeil
Président
Prince Edward Island Home Builders' Council
Charlottetown (¿le-du-Prince-Édouard)

Laverne Brubacher
Président, Renovators' Council
Association canadienne des constructeurs d'habitations
St. Jacobs (Ontario)

Scott Sutherland
Sutherland and Sons Co. Ltd.
Hamilton (Ontario)

Donald Cameron
Canlands Investments
Vancouver (Colombie-Britannique)

Donald May
Consultant en urbanisme
Hamilton (Ontario)

Christopher Long
R.E. Winter and Associates
Consulting Engineers and Architects
Burlington (Ontario)

Hank Starno
Vice-président directeur
Institut canadien de l'habitation usinée
Ottawa (Ontario)

Fonctionnaires municipaux

Marilyn Baker
Maire
District de North Vancouver
(Présidente de l'Union des municipalités de la Colombie-Britannique)
North Vancouver (Colombie-Britannique)

Richard E. Plunkett
Directeur de l'aménagement
The Corporation of the District of North Vancouver
North Vancouver (Colombie-Britannique)

Roger Herbert
Directeur de la construction
Ville de Vancouver
Vancouver (Colombie-Britannique)

Ken Cameron
Gestionnaire, Département des services d'aménagement
Région métropolitaine de Vancouver
Burnaby (Colombie-Britannique)

Wayne Cameron
Service de l'urbanisme et de la construction
Ville d'Edmonton
Edmonton (Alberta)

Wayne Purchase
Directeur, Services de la construction et de l'urbanisme
Ville de St. John's
St. John's (Terre-Neuve)

Fonctionnaires municipaux de la Ville d'Ottawa

Tom Fletcher
Commissaire, Service de l'urbanisme et de l'aménagement

Rosemary Fletcher
Service de l'urbanisme et de l'aménagement

Robert Player
Commissaire, Service du logement et des propriétés

Dan Stankovic
Directeur intérimaire
Élaboration du programme de logement

Stan Wilder
Agent principal - Programmes
Élaboration du programme de logement

Gerry Noffke
Directeur
Centre des demandes et renseignements sur l'aménagement

Gary Holtz
Supérieur du comptoir
Centre des demandes et renseignements sur l'aménagement

Don Currie
Inspecteur en chef - Bâtiments

Fonctionnaires des gouvernements provinciaux

Richard Franz
Groupe d'étude sur le logement à prix abordable
Ministère du Logement de l'Ontario
Toronto (Ontario)

David Hodgson
Directeur, Direction du bâtiment
Ministère du Logement de l'Ontario
Toronto (Ontario)

Michael Heitshu
Analyste, Direction du bâtiment
Ministère du Logement de l'Ontario
Toronto (Ontario)

Don Woodrow
Sous-ministre adjoint, Direction de l'inspection technique
Ministère du Travail du Nouveau-Brunswick
Fredericton (Nouveau-Brunswick)

Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)

Doug Stewart
Directeur, Recherche
SCHL
Ottawa (Ontario)

Brian Grey
Chercheur principal
SCHL
Ottawa (Ontario)

Wally Majesky
Membre du Conseil d'administration de la SCHL
Markham (Ontario)

Victoria Garland
Membre du Conseil d'administration de la SCHL
Vancouver (Colombie-Britannique)

Autres

David Hulchanski
Directeur, Centre for Human Settlements
Université de la Colombie-Britannique
Vancouver (Colombie-Britannique)

Duff MacDonnell
Services d'éducation des adultes, ingénieurs professionnels
Université de la Colombie-Britannique
Vancouver (Colombie-Britannique)

David Sherwood
Directeur général
Institut canadien des urbanistes
Ottawa (Ontario)

Maureen Enser
Directrice générale
Institut de développement urbain, Région du Pacifique
Vancouver (Colombie-Britannique)

Jim Cox
Président, Comité de liaison de l'IDU pour Vancouver
Vancouver (Colombie-Britannique)

Mike Jordan
Président, Comité de liaison de l'IDU pour Surrey
Surrey (Colombie-Britannique)

John Nichols
Président, Comité de liaison de l'IDU pour Burnaby
Burnaby (Colombie-Britannique)

Ron Marr
Président, Comité de liaison de l'IDU pour Richmond
Richmond (Colombie-Britannique)

Avi Friedman
Programme de maisons à prix abordable
École d'architecture
Université McGill
Montréal (Québec)

David Williamson
Ministère du Logement et de l'Urbanisme des États-Unis
Joint Venture for Affordable Housing
Washington, D.C.
États-Unis

Bibliographie

Bibliographie

Ministère du Logement et de l'Urbanisme des États-Unis, Housing Policy Development and Research. Affordable Housing : What States Can Do. 1982.

Alberta, Ministère des Affaires municipales. Land Use Planning in Alberta. 1987.

Alberta, Ministère des Affaires municipales. Report of the Advisory Committee on Development Charges and Off-site Levies. Août 1988.

Alberta, Ministère des Affaires municipales. Residential Subdivision Servicing and Design Practices. DeLCan Western, Inc. Edmonton 1987.

American Planning Association, Planning Advisory Service (PAS) Report. #398 Regulating Manufactured Housing. Décembre 1986.

Bairstow and Associates Consulting Ltd. Manufactured Housing. Opportunities for the Canadian Experience Phase II Report. Société canadienne d'hypothèques et de logement. Ottawa, 1985.

Bairstow and Associates Consulting Ltd. Opportunities for Manufactured Housing in Canada. Société canadienne d'hypothèques et de logement. Ottawa, 1986.

Société canadienne d'hypothèques et de logement. Site Planning Criteria. Ottawa, septembre 1977.

Société canadienne d'hypothèques et de logement. Le logement au Canada de 1945 à 1986. Ottawa, 1987.

Société canadienne d'hypothèques et de logement. Nouveaux logements densifiables. Ottawa, 1988.

Center for Community Development and Preservation. Affordable Housing: Public and Private Partnerships for Constructing Middle and Moderate Income Housing. New York, 1982.

Ville de Vancouver. Certified Professional Program. Excerpts from the Manual of Practice. Vancouver, 1987.

Council on Development Choices for the '80s. The Affordable Community : Growth, Change and Choice in the '80s. Ministère du Logement et de l'Urbanisme des États-Unis.

Ministère des Affaires communautaires de la Floride. Promoting Affordable Housing: Possible Actions for Local Governments. 1986.

Gabor and Popper, Arch., and W.G. Anderson, Planning and Research. THBA Renovators' Council - Zoning Impact Study. Pour la Toronto Home Builders Association, Toronto, 1982.

Gouvernement de l'Alberta, ministère du Logement, "Conversion of Existing Housing for Multiple Occupancy Rental Purposes".

Services de l'aménagement de la région métropolitaine de Vancouver, Municipal Development Controls and Procedures in Greater Vancouver, Survey and Review. Préparé par Donald W. Barcham et Michael Geller et Associés. Janvier 1987.

Klein and Sears, et al. Study of Residential Intensification and Rental Housing Conservation. (11 volumes). Ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario et Association des municipalités de l'Ontario (notamment le vol. 1 -- Detailed Summary of Findings and Recommendations -- et le vol. 8 -- Municipal and Provincial Policies and Regulations). Toronto, 1983.

Martin, Peter. Residential Renovation Regulatory Reform Program. M.M. Dillion. Toronto, 1987.

NAHB Research Foundation Inc. Affordable Housing Challenge and Response, Volume 1 Affordable Residential Land Development. Ministère du Logement et de l'Urbanisme des États-Unis, Division des technologies nouvelles et des projets spéciaux. Washington, D.C. juillet 1987.

NAHB Research Foundation Inc. Affordable Housing Challenge and Response, Volume II Affordable Residential Construction : a Guide for Home Builders. Ministère du Logement et de l'Urbanisme des États-Unis, Division des techniques nouvelles et des projets spéciaux. Juillet 1987.

NAHB Research Foundation Inc. The Affordable Housing Demonstration Case Studies. Ministère du Logement et de l'Urbanisme des États-Unis. Division des techniques de construction. Washington, D.C. 1987.

NAHB Research Foundation Inc. Building Affordable Homes : A Cost Savings Guide for Builder/Developers. Ministère du Logement et de l'Urbanisme des États-Unis, Division des techniques nouvelles et des projets spéciaux. Juillet 1987.

National Institute of Building Sciences, Rehabilitation Guidelines. Ministère du Logement et de l'Urbanisme des États-Unis. Washington D.C. 1980-1981.

Ontario. Ministère du Logement. The Nature of the Residential. Renovation Market in Ontario. Février 1987.

Ontario. Ministère des Affaires municipales et du Logement. Urban Development Standards. Toronto, 1983. Deuxième édition.

Ontario. Ministère des Affaires municipales. Subdivision/Condominium Approval Procedures : A Guide for Applicants. 1986.

Ontario. Ministère du Logement. XI Partie du Code du bâtiment de l'Ontario. (Rénovations Alternatives). Toronto, 1983.

Rahenkamp Sachs Wells and Associates Inc. Innovative Zoning : A Local Official's Guidebook. Washington, D.C.. U.S. Government Printing Office, 1978.

État de la Californie. Office of Appropriate Technology. The Affordable Housing Book. Strategies for the Eighties from the California Affordable Housing Competition. 1982.

The Proctor and Redfern Group. Metropolitain Toronto Solid Waste Management Appraisal Study. Working Paper No. 1. An Approach to Citizen Participation. 1986.

Toronto Home Builders' Association. Affordable Home Ownership Charrette. Toronto, 1988.

Ministère du Logement et de l'Urbanisme des États-Unis. Affordable Housing : What States Can Do. 1982.

Ministère du Logement et de l'Urbanisme des États-Unis. Citizen Action for Affordable Housing Information Kit. 1984.

LISTE DES EXEMPLES

NORMES DE DÉVELOPPEMENT FONCIER

Définition des besoins en matière de logement - Ottawa (Ontario)

Examen des plans d'occupation des sols municipaux - Montréal (Québec)

Examen des règlements de zonage - Ottawa (Ontario)

Normes de développement foncier efficaces
- Ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario
- Ministère des Affaires municipales de l'Alberta

Ensemble de normes - Toronto Home Builders' Association

Densification de l'habitat
- Habitations intercalaires - SCHL
- Maisons préfabriquées - Encinado (Californie)
- Projets-pilotes - Hamilton (Ontario), ACCH-SCHL

Lignes directrices en matière d'architecture et règlements de zonage
- District de North Vancouver (Colombie-Britannique)
- St. John's (Terre-Neuve)
- Ministère des Affaires municipales de l'Alberta

PROCESSUS D'APPROBATION DE CONSTRUCTION

Brochures d'information sur le permis de construire - District de North Vancouver (Colombie-Britannique)

Centre d'octroi de permis - Ottawa (Ontario)

Système de suivi informatisé - St. John's (Terre-Neuve)

Programme d'agrément professionnel - Vancouver (Colombie-Britannique)

Formation et information du personnel - Vancouver (Colombie-Britannique)

PROCESSUS D'INSPECTION

Système informatisé de planification des inspections
- Ottawa (Ontario)
- Toronto (Ontario)

Formation multiple des inspecteurs
Ministère du Travail du Nouveau-Brunswick
Ottawa (Ontario)

Séances de formation - Ministère du Logement de l'Ontario

PROCESSUS D'INSPECTION (suite)

Programme de formation continue à l'intention des inspecteurs - Vancouver (Colombie-Britannique)

RÉNOVATION RÉSIDENTIELLE

Code de la rénovation - Ontario
Règle du pourcentage - États-Unis
Lignes directrices relatives à la rénovation - Ministère du Logement et de l'Urbanisme des États-Unis
Services consultatifs - Ministère du Logement de l'Ontario
Personnel de rénovation spécialisé - Seattle (Washington)
Exemption des travaux de peu d'envergure - Ottawa (Ontario)
Procédures d'approbation distinctes - Ottawa (Ontario)
Manuel d'inspection des rénovations - San Francisco (Californie)

TYPES DE LOGEMENT ET MATÉRIAUX DE CONSTRUCTION NOVATEURS

Maisons-jardins et appartements sur jardin

RELATIONS ENTRE L'INDUSTRIE ET LES POUVOIRS PUBLICS

Comités de liaison
Comité BILD - Ville d'Ottawa
Institut de développement urbain
Séances de formation conjointes
ACCA-C.-B.
Institut de développement urbain
Projets-pilotes - Maisons modèle ACCA-SCHL

SIGLES

ACCA Association canadienne des constructeurs d'habitations

SCHL Société canadienne d'hypothèques et de logement